

GINO COSTA / CARLOS ROMERO

Inseguridad en el Perú

# ¿Qué hacer?





**Gino Costa**

(Lima, 1956).

Presidente de Ciudad Nuestra y consultor en seguridad ciudadana. Ha sido ministro del Interior, presidente del Instituto Nacional Penitenciario, defensor adjunto para los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y funcionario de las Naciones Unidas. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph. D. en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra.  
ginocosta@ciudadnuestra.org



**Carlos Romero**

(Huacho, 1978).

Investigador de Ciudad Nuestra en seguridad y convivencia ciudadana. Ha sido secretario permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y defensor adjunto de la Defensoría del Policía del Ministerio del Interior. También ha sido miembro de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y asesor del presidente del Instituto Nacional Penitenciario. Es abogado por la Universidad de San Martín de Porres y egresado de la maestría en Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.  
cromero@ciudadnuestra.org

GINO COSTA / CARLOS ROMERO

Inseguridad en el Perú

# ¿Qué hacer?

*Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer?*

© Gino Costa y Carlos Romero

© Ciudad Nuestra

José Pardo 138-1202, Miraflores, Lima

Telefax: (511) 243-6377

[www.ciudadnuestra.org](http://www.ciudadnuestra.org)

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio sin permiso expreso de los editores. Si se utilizara esta información, se agradecerá citarlo. Cualquier reproducción de los cuadros o gráficos deberá ir acompañada por la indicación de la fuente y del responsable de su elaboración, tal como aparecen en el libro. Esto representa no solo el más elemental acto de honestidad intelectual y ética, sino también un mecanismo para contribuir a la consolidación y el monitoreo de los datos.

El presente trabajo se realizó gracias al apoyo de Foundation Open Society Institute (ZUG), la Tinker Foundation y la Embajada del Reino de los Países Bajos en Lima.

Cuidado de la edición: Rocío Moscoso

Diseño y diagramación: Francisco Borjas

La fotografía de los niños armados en el VRAE que aparece en la portada es de la revista *Caretas*.

Primera edición, febrero del 2011

Impreso en el Perú

1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2011-01483

ISBN: 978-612-45390-5-3



Agradecimientos	13
Introducción	17

**PRIMERA PARTE**  
El deterioro de la  
seguridad en el Perú

23/	<b>Capítulo 1:</b> El avance del narcotráfico
31/	<b>Capítulo 2:</b> El fortalecimiento de los remanentes terroristas
37/	<b>Capítulo 3:</b> El incremento de la violencia social
41/	<b>Capítulo 4:</b> El aumento de la delincuencia
63/	<b>Capítulo 5:</b> Otros fenómenos de inseguridad

**SEGUNDA PARTE**  
Las fortalezas  
y las debilidades  
institucionales

81/	<b>Capítulo 6:</b> La pérdida de liderazgo del Ministerio del Interior
87/	<b>Capítulo 7:</b> El sostenido repliegue de la Policía Nacional
105/	<b>Capítulo 8:</b> El creciente protagonismo de los municipios
127/	<b>Capítulo 9:</b> El crónico abandono del sistema penitenciario
145/	<b>Capítulo 10:</b> La incipiente organización del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

**TERCERA PARTE**  
Los desafíos

159/	<b>Capítulo 11:</b> ¿Qué hacer?
173/	<b>Bibliografía</b>



Gráfico 1:	Principales problemas del Perú, 2004-2010	18
Gráfico 2:	Cultivo global de hoja de coca, 1990-2009	23
Gráfico 3:	Cultivo de hoja de coca en el Perú, por valles, 2000-2009	24
Gráfico 4:	Producción potencial global de cocaína, 1990-2008	25
Gráfico 5:	Decomiso de drogas cocaínicas en el Perú, 2000-2010	26
Gráfico 6:	Drogas cocaínicas decomisadas en el Perú y Colombia, 2007-2008	27
Gráfico 7:	Drogas cocaínicas decomisadas en América del Sur (excepto Colombia), 2007-2008	27
Gráfico 8:	Insumos químicos incautados en el Perú y Colombia, 2000-2009	28
Gráfico 9:	Cooperación internacional para la lucha antidrogas en el Perú, 2004-2009	30
Gráfico 10:	Acciones terroristas en el Perú, 2000-2009	31
Gráfico 11:	Acciones terroristas en el Perú, por regiones, 2009	32
Gráfico 12:	Víctimas del conflicto armado en el Perú, 2000-2009	33
Gráfico 13:	Expansión de Sendero Luminoso en el VRAE, 2010	35
Gráfico 14:	Acciones de protesta social en el Perú, 2002-2009	38
Gráfico 15:	Muertos en acciones de protesta social en el Perú, 2005-2009	39
Gráfico 16:	Heridos en acciones de protesta social en el Perú, 2005-2009	40
Gráfico 17:	Homicidios por 100 mil habitantes en el Perú, 2000-2009	42
Gráfico 18:	Homicidios por 100 mil habitantes en el Perú, por regiones, 2009	43
Gráfico 19:	Delitos por 100 mil habitantes en el Perú, 2000-2009	45
Gráfico 20:	Delitos por 100 mil habitantes en el Perú, por regiones, 2009	46
Gráfico 21:	Faltas por 100 mil habitantes en el Perú, 2000-2009	47
Gráfico 22:	Faltas por 100 mil habitantes en el Perú, por regiones, 2009	48
Gráfico 23:	Vehículos robados con relación al parque automotor en el Perú, 2000-2009	50
Gráfico 24:	Vehículos recuperados con relación a vehículos robados en el Perú, 2000-2009	51
Gráfico 25:	Robos a bancos y entidades financieras no bancarias en el Perú, 2000-2009	52
Gráfico 26:	Victimización en el Perú, 2006-2010	53

Gráfico 27:	Tipo de acto delincuencia del que fue víctima en el Perú, 2006 y 2010	54
Gráfico 28:	Victimización en las Américas, 2010	55
Gráfico 29:	Percepción de inseguridad en el Perú, 2006-2010	58
Gráfico 30:	Percepción de inseguridad en las Américas, 2010	59
Gráfico 31	Confianza en la Policía y en la Corte Suprema de Justicia en el Perú, 2006-2010	61
Gráfico 32:	Encuestados que calificaron como buena la labor de la Policía y de los serenazgos en el Perú, 2010	62
Gráfico 33:	Violencia familiar contra la mujer por 100 mil mujeres en el Perú, 2000-2009	64
Gráfico 34:	Violencia familiar contra la mujer por 100 mil mujeres en el Perú, por regiones, 2009	65
Gráfico 35:	Mujeres de 15 a 49 años de edad víctimas de violencia física por parte de su cónyuge el último año en el Perú, 2004-2009	66
Gráfico 36:	Mujeres de 15 a 49 años de edad víctimas de violencia física por parte de su cónyuge el último año en el Perú, 2009	67
Gráfico 37:	Búsqueda de ayuda por parte de las mujeres de 15 a 49 años de edad víctimas de violencia familiar en el Perú, 2004-2009	68
Gráfico 38:	Instituciones a las que acudieron en busca de ayuda las mujeres de 15 a 49 años de edad víctimas de violencia familiar en el Perú, 2004-2009	69
Gráfico 39:	Violación de la libertad sexual por 100 mil mujeres en el Perú, 2000-2009	70
Gráfico 40:	Violación de la libertad sexual por 100 mil mujeres en el Perú, por regiones, 2009	71
Gráfico 41:	Rutas de la trata de personas en el Perú, 2004-2010	73
Gráfico 42:	Presupuesto del Ministerio del Interior, 2000-2010	86
Gráfico 43:	Presupuesto del Ministerio del Interior con relación al presupuesto nacional, 2000-2010	86
Gráfico 44:	Número de policías en el Perú, 2000-2010	89
Gráfico 45:	Habitantes por policía en el Perú, 2000-2010	90
Gráfico 46:	Ejecución presupuestal del Ministerio del Interior, 2000-2010	100
Gráfico 47:	Fondo de Defensa para la Policía, 2005-2010	101

---

Gráfico 48:	Ejecución del Fondo de Defensa para la Policía, 2006-2010	101
Gráfico 49:	Percepción de la corrupción en el Perú, 2010	104
Gráfico 50:	Instituciones más confiables para luchar contra la corrupción en el Perú, 2010	104
Gráfico 51:	Serenazgos en el Perú, 2003-2008	107
Gráfico 52:	Puestos de vigilancia de los serenazgos en el Perú, 2005-2008	109
Gráfico 53:	Número de serenos en el Perú, 2003-2008	109
Gráfico 54:	Habitantes por sereno en el Perú, 2003-2008	110
Gráfico 55:	Habitantes por sereno en el Perú, por regiones, 2008	111
Gráfico 56:	Presupuesto municipal en seguridad ciudadana en el Perú, 2007-2010	112
Gráfico 57:	Vehículos y cámaras de los serenazgos en el Perú, 2008-2009	115
Gráfico 58:	Población penal y capacidad de albergue en el Perú, 2000-2010	129
Gráfico 59:	Población penal por 100 mil habitantes en el Perú, 2000-2010	131
Gráfico 60:	Población penal por situación jurídica en el Perú, 2000-2010	132
Gráfico 61:	Implementación del nuevo Código Procesal Penal en el Perú, por distritos judiciales, 2006-2011	134
Gráfico 62:	Personal penitenciario en el Perú, por áreas, 2010	140
Gráfico 63:	Presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario, 2000-2010	143
Gráfico 64:	Presupuesto de la Oficina de Infraestructura del Instituto Nacional Penitenciario, 2000-2010	144
Gráfico 65:	Presupuesto de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, 2004-2010	148

<b>Cuadro 1:</b>	Competitividad y seguridad en el Perú, Chile, Colombia y México, 2008-2010	19
<b>Cuadro 2:</b>	Categoría de víctima del conflicto armado en el Perú, 2000-2009	34
<b>Cuadro 3:</b>	Prevalencia del consumo de drogas en la población peruana de 12 a 64 años de edad, 2001-2010	76
<b>Cuadro 4:</b>	Evaluación de los medios de trabajo de los policías, 2008	97
<b>Cuadro 5:</b>	Presupuesto del Ministerio del Interior, por genéricas de gasto, 2010	100
<b>Cuadro 6:</b>	Evaluación de la capacidad administrativa de la Policía, 2008	102
<b>Cuadro 7:</b>	Evaluación de los servicios de bienestar de la Policía, 2008	103
<b>Cuadro 8:</b>	Serenazgos en el Perú, por regiones, 2008	108
<b>Cuadro 9:</b>	Presupuesto municipal en seguridad ciudadana en el Perú, por regiones, 2010	114
<b>Cuadro 10:</b>	Vehículos y cámaras de los serenazgos en el Perú, por regiones, 2009	117
<b>Cuadro 11:</b>	Población penal y capacidad de albergue en el Perú, por regiones penitenciarias, noviembre del 2010	130
<b>Cuadro 12:</b>	Situación jurídica de la población penal en regiones donde se está implementando el nuevo Código Procesal Penal —La Libertad y Tacna— y donde aún no —Áncash y Junín—, 2007-2010	135
<b>Cuadro 13:</b>	Población penal que estudia o trabaja en el Perú, 2010	137
<b>Cuadro 14:</b>	Control de establecimientos penitenciarios en el Perú, 2010	141
<b>Cuadro 15:</b>	Municipalidades que cuentan con planes de seguridad ciudadana en el Perú, por regiones, 2007-2009	154

*A Fabiola,  
a mis hijas Andrea, Camila y Elisa,  
y a los viejos.*  
Gino Costa

*A mi hijo Juan Pablo.*  
Carlos Romero





**A Rubén Vargas**, fuente permanente de consulta sobre el narcotráfico y el terrorismo en el Perú, con quien realizamos un estimulante viaje a Bogotá para conocer la labor de la Policía Nacional de Colombia y su proceso de modernización institucional. Rubén redactó dos documentos de trabajo que sirvieron como valioso insumo para los capítulos correspondientes de este libro. A Ximena Sierralta, Alfonso Gushiken, Olga Espinoza y Luis Francia, y María Isabel Rosas y Mery Vargas, quienes redactaron los documentos de trabajo sobre el Ministerio del Interior, la gestión de la información delictiva, el sistema penitenciario, y la violencia familiar y de género, que también constituyeron referencias imprescindibles. No obstante, las opiniones vertidas en este libro son de nuestra entera responsabilidad.

A Luis Pásara, editor del libro *Perú ante los desafíos del siglo XXI*, de próxima publicación por el Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; a Christopher Sabatini, editor del *Americas Quarterly* de Washington D. C.; y a Luis Carranza, exministro de Economía y Finanzas, y responsable de coordinar la Agenda Prioritaria de la Competitividad en la CADE Ejecutivos 2010. Las invitaciones a escribir sobre los desafíos de la seguridad en el Perú que nos hicieron ellos tres ayudaron a perfilar el contenido final de esta publicación.

A los especialistas de la Mesa Institucionalidad y Seguridad de la CADE Ejecutivos 2010, con quienes maduramos las ideas iniciales de este libro, que se plasmaron en una propuesta que se compartió con los candidatos presidenciales y se discutió en el Valle Sagrado de los Incas: Fernando Rospigliosi, exministro del Interior; Rubén Vargas, director de Info región; teniente general PNP (r) Gustavo Carrión, exdirector general de la Policía; general PNP (r) Enrique Yépez, exsecretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana; coronel PNP (r) Juan Briceño, exsecretario técnico de las comisiones de reestructuración y modernización policial; Andrés Gómez de la Torre, exdirector de la Escuela de Inteligencia de la Dirección Nacional de Inteligencia; Alejandro Arrieta, jefe de la Oficina de Programación e Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas; y María del Rocío Vesga y Rudy Laguna, profesionales del Centro para la Competitividad y el Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres.

A Fernando Rospigliosi y Carlos Basombrío, exministro y exviceministro del Interior, respectivamente, con quienes discutimos el documento de trabajo sobre terrorismo. A Nuria Esparch, expresidenta ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), y a Ricardo Valdés, exviceministro del Interior, con quienes hicimos lo propio con el documento de trabajo sobre el Ministerio del Interior.

También a Leonardo Caparrós, exviceministro de Justicia y expresidente del Instituto Nacional Penitenciario (INPE); a Wilfredo Pedraza y Rosa Mavila, expresidentes del INPE; a José Ávila y Percy Castillo, director y comisionado del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo, respectivamente; a José Luis Pérez Guadalupe, director de la Pastoral Social de la Diócesis de Chosica; a Jaris Mujica, jefe de la Oficina de Asuntos Internos del INPE; a Germán Small, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; y a Nataly Ponce, especialista en reforma procesal penal. Todos ellos aportaron comentarios y sugerencias sobre el sistema penitenciario.

Al teniente general PNP (r) Miguel Hidalgo, ministro del Interior; y a los exministros Fernando Barrios y general PNP (r) Remigio Hernani, por las entrevistas concedidas y las facilidades brindadas para esta investigación.

Al general PNP (r) César Guardia, exdirector de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia de la Policía Nacional; al coronel PNP Miguel Canlla, jefe de la División de Investigación de Homicidios; al coronel PNP (r) Jorge Mejía, exjefe de la División de Investigación de Secuestros; y al comandante PNP Guillermo Bonilla, oficial de la Dirección Contra el Terrorismo, por las entrevistas concedidas.

A Rafael Donaire, secretario técnico de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal; a Rolando Luque, adjunto para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo; a Óscar Ayzaña, coordinador del proyecto Mejoramiento del Servicio de Resocialización de Menores, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); a Gustavo Gorriti, director de IDL-Reporteros y columnista de la revista *Caretas*; a Javier de Belaunde, abogado del Estudio Echecopar; a César Azabache, procurador anticorrupción; a Jaime Antezana, especialista en temas de narcotráfico y terrorismo; a Arturo Martínez, asesor del presidente del INPE; a José Rivera, asesor

del presidente del Gobierno Regional del Callao; Javier Calvo, gerente general de Liderman; y a nuestros amigos del Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO) Alejandro Vassilaqui, Carmen Masías y Rolando Salazar. Todos ellos nos hicieron comentarios y sugerencias sobre diversos aspectos de la seguridad en el Perú.

A nuestros amigos colombianos: Sergio Jaramillo, consejero presidencial de Seguridad Nacional; general Rosso Serrano, exdirector general de la Policía Nacional; María Victoria Llorente y Juan Carlos Palou, directora ejecutiva y coordinador del Área Construcción de Paz y Postconflicto de la Fundación Ideas para la Paz, respectivamente; Hugo Acero, exsubsecretario de seguridad y convivencia ciudadana de la Alcaldía Mayor de Bogotá durante las gestiones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa; y Ariel Ávila, coordinador del Observatorio del Conflicto Armado de la Corporación Nuevo Arco Iris.

Asimismo, a los oficiales de la Policía Nacional de Colombia: mayor general Rafael Parra, subdirector general; brigadier general Janio León, jefe de la Oficina de Planeación; brigadier general Francisco Patiño y coronel César Rojas, de la Policía Metropolitana de Bogotá; coronel Efraín Oswaldo Aragón, agregado policial en el Perú; coronel Henry Gamboa, subdirector de la Dirección Antinarcóticos; coronel Marco Gómez y tenientes coronel Beatriz Ardila y Claudia Pulido, de Inspección General; coroneles Luis Poveda y Juliette Kuri, y mayores Novoa y Lizarazo, de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL; coronel Mauricio Miranda y capitán Jesús Mejía, de la División Antisecuestros y Antiextorsión; teniente coronel Henry Sanabria, jefe del Área de Producción de Inteligencia de la Dirección de Inteligencia; y teniente coronel Raúl López, jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales. Gracias a ellos conocimos de cerca los esfuerzos realizados por el Gobierno colombiano en los últimos años para enfrentar el narcotráfico y el terrorismo.

A los funcionarios estadounidenses que nos concedieron entrevistas en Washington D. C. en septiembre del 2010: William F. Wechsler, subsecretario adjunto de Defensa para el Narcotráfico y Amenazas Globales; Russell C. Crandall, director de Asuntos Andinos del Consejo Nacional de Seguridad; Kevin Whitaker, director de la Oficina de Asuntos Andinos del Departamento de Estado; y Brad

Hittle, de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República para el Control de Drogas. Igualmente, a Mike Shifter, presidente del Diálogo Interamericano, por facilitar las entrevistas; y a Abelardo Arias, director de la Sección de Asuntos Anti-Narcóticos de la Embajada de Estados Unidos de América en Lima.

A Luis Calle y Danilo Cochachín, profesionales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), así como a Ángela Ortiz, quienes nos brindaron un importante apoyo en la sistematización de los indicadores sobre la violencia y el delito, y acerca de las instituciones de la seguridad y la justicia, incluyendo la información presupuestaria presentada en este libro.

A Rocío Moscoso y Francisco Borjas, por el siempre excelente trabajo de corrección de estilo, y de diseño y diagramación, respectivamente.

A Sandra Dunsmore, Victoria Wigodzky y Lauren Conover, del Open Society Institute; y a Kirsten Cowal, oficial de programas de la Tinker Foundation. Sin el financiamiento de ambas instituciones no habría sido posible realizar este trabajo. Asimismo, a Ellen Roof, encargada de Cooperación y Asuntos Políticos de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Lima, por su apoyo institucional a Ciudad Nuestra.

**Mientras el Perú** ha seguido creciendo económicamente a tasas muy altas durante la segunda administración de Alan García, las condiciones de seguridad pública se han deteriorado. En efecto, el narcotráfico ha avanzado, los remanentes del terrorismo se han fortalecido, las protestas sociales se han hecho más violentas y la seguridad ciudadana se ha debilitado. La nueva administración, que se inaugurará el 28 de julio del 2011 y gobernará el país hasta el 2016, tendrá en la seguridad pública uno de sus más grandes desafíos.

El avance del narcotráfico se ha hecho patente con el anuncio de que, al parecer, el Perú ha desplazado a Colombia como el primer exportador mundial de cocaína, no porque nuestra producción sea mayor, sino porque lo que incautamos es una mínima fracción de lo que decomisan las fuerzas de seguridad colombianas. A ello hay que sumar el rápido crecimiento del sicariato, forma de ajuste de cuentas entre bandas de narcotraficantes muy extendida en Colombia y México.

El fortalecimiento de Sendero Luminoso (SL) en el valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE) se ha expresado en su capacidad de resistir las ofensivas militares del 2008 y el 2009, e infligirles a las fuerzas del orden bajas que superan las 50 víctimas mortales, sin que ningún terrorista cayera detenido o en combate. Su rápida expansión a zonas colindantes con el VRAE es otra muestra de su mayor capacidad operativa.

Las encuestas de opinión expresan, actualmente, una mayor preocupación ciudadana respecto al terrorismo y el narcotráfico que la que existía hace cinco años. En el 2005, según Apoyo, estos aparecían como los problemas más importantes para no más del 3% de los encuestados; hoy, según la Pontificia Universidad Católica del Perú, el 14% y el 11% de los ciudadanos los consideran, respectivamente, los problemas más importantes.<sup>1</sup>

---

1 Véanse las encuestas de Apoyo para el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) de fines del 2005 y del Instituto de Opinión Pública (IOP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) de diciembre del 2010. En esta última encuesta, es interesante notar que en la zona central del país, donde subsisten los remanentes del terrorismo, este incluso aparece como más importante que la delincuencia y se ubica como el tercer problema, detrás de la corrupción y la pobreza.

El carácter cada vez más violento de las protestas sociales se hizo evidente en el trágico desenlace de la intervención policial destinada a levantar el bloqueo de la carretera en Bagua, a mediados del 2009, en el que murieron 10 indígenas y 24 policías, y que llevó a la caída del gabinete ministerial presidido por Yehude Simon.

Las percepciones ciudadanas dan cuenta de una creciente preocupación respecto a la delincuencia. Según Apoyo, en el 2004 esta constituía el quinto problema más importante del país; hoy casi empata el segundo lugar con el desempleo, que está unos puntos por debajo de la corrupción. Mientras que la pobreza y el desempleo —que encabezaban la lista de problemas nacionales más importantes hasta hace unos años— han caído debido al sostenido crecimiento económico, la corrupción y la delincuencia se han disparado; así, en los últimos siete años, la delincuencia ha pasado del 17% al 39%.

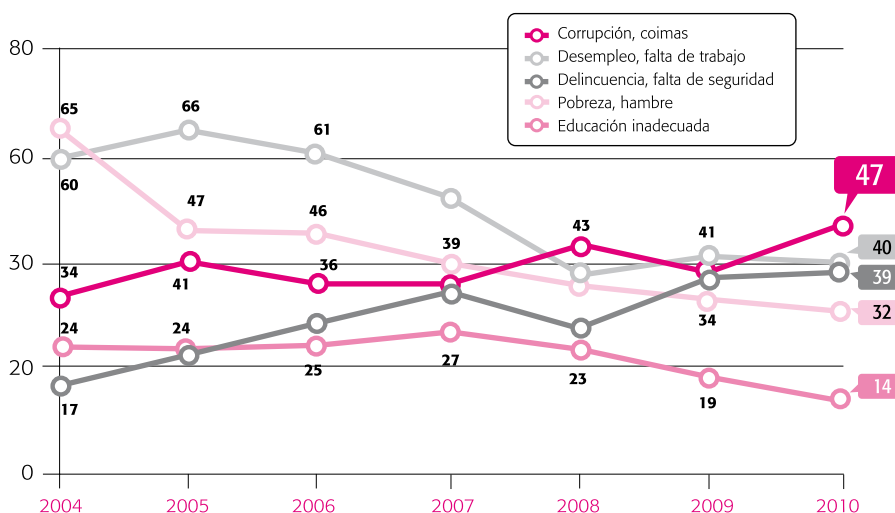
### Gráfico 1

Principales problemas del Perú, 2004-2010 (%)

*¿Cuáles de los siguientes son, en su opinión, los tres principales problemas del país en la actualidad?*

#### Fuente:

Encuesta nacional de Apoyo para *El Comercio*, 22 de septiembre del 2010, p. A-3.



La inseguridad reinante se ha traducido en mayores costos para las empresas, afectando su competitividad y la del país. Si bien en los tres últimos años el Perú avanzó 10 puestos en el ranking global de competitividad que realiza el World Economic Forum —pasó del puesto 83 al 73—, su ubicación en los costos de seguridad frente al terrorismo, el crimen y la violencia, y el crimen organizado, retrocedió, en promedio, del 105 al 114 de un total de 139 países. En el cuarto indicador de seguridad, credibilidad policial, experimentamos una leve mejoría, pues hemos pasado del puesto 123 al 118. No obstante, en los cuatro indicadores nos encontramos claramente al final de la tabla, lo que ubica a la seguridad como una rémora para nuestra competitividad.

Si estos indicadores se siguen deteriorando en los próximos años, podrían poner en peligro los avances socioeconómicos de las dos últimas décadas. Como ha recordado el experto de Harvard Michael Porter, la seguridad es un requisito sine qua non para que el Perú esté en condiciones de competir en el mundo.

**Nota:**

Los países que participaron en el ranking fueron 134 en el 2008, 133 en el 2009 y 139 en el 2010. El mejor calificado ocupó el puesto 1.

**Fuente:**

World Economic Forum.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

**Cuadro 1**

## Competitividad y seguridad en el Perú, Chile, Colombia y México, 2008-2010

	Puesto ocupado en el ranking de países					
	Perú			Chile	Colombia	México
	2008	2009	2010	2010	2010	2010
Competitividad global	83	78	73	30	68	66
<b>SEGURIDAD</b>						
Costos de las empresas por terrorismo	102	96	115	21	139	112
Costos de las empresas por crimen y violencia	113	108	119	78	134	132
Crimen organizado	99	94	109	45	137	136
Credibilidad policial	123	123	118	5	64	132





## Primera parte

# El deterioro de la seguridad en el Perú

Capítulo 1:

*El avance del narcotráfico*

Capítulo 2:

*El fortalecimiento de los remanentes  
terroristas*

Capítulo 3:

*El incremento de la violencia social*

Capítulo 4:

*El aumento de la delincuencia*

Capítulo 5:

*Otros fenómenos de inseguridad*

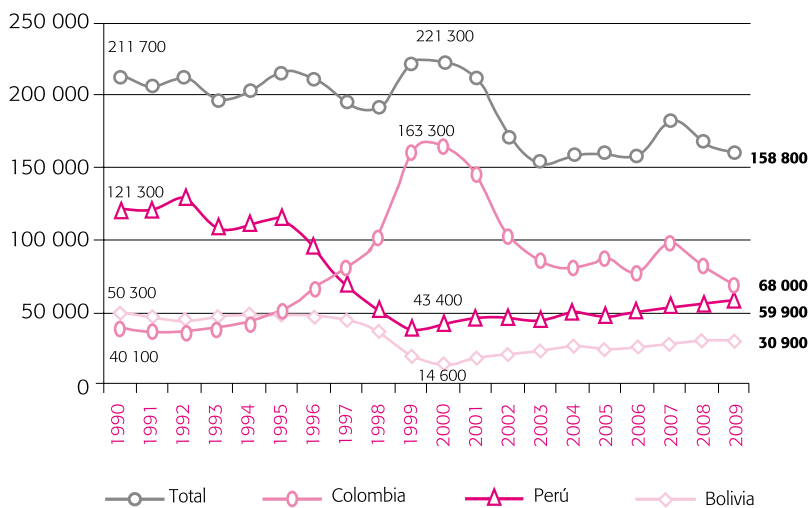


**El narcotráfico** ha avanzado significativamente en los últimos años. Varios indicadores lo demuestran. A partir del 2000, el número de hectáreas cultivadas de hoja de coca aumentó en 38%, aunque a pesar del incremento, hoy está lejos de los niveles que tuvo durante casi toda la década de 1990. No obstante, mientras que entre 1992 y 1999 la tendencia fue a la reducción —la cifra pasó de 120 000 hectáreas a 39 000—, la última década cerró con casi 60 000.

Lo que más preocupa de la evolución reciente es que coincidió con una reducción del 28% de las hectáreas cultivadas a nivel global, en buena parte atribuible a una reducción del 58% en Colombia, primer productor mundial de hoja de coca, que en el 2009 alcanzó las 68 000 hectáreas.

**Gráfico 2**

Cultivo global de hoja de coca, 1990-2009 (hectáreas)



**Fuente:**

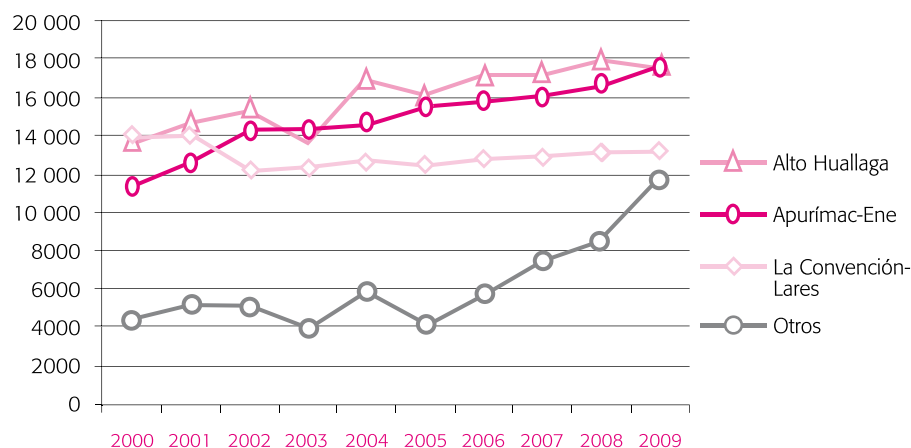
United Nations  
Office on Drugs  
and Crime.

2 En la preparación de este capítulo, los autores se han nutrido, de manera decisiva, del consejo de Rubén Vargas, quien ha sido consultado a lo largo de todo el trabajo. Él preparó para Ciudad Nuestra el documento «Hoja de ruta para enfrentar el problema del tráfico ilícito de drogas en el Perú» (Vargas 2011).

En el Perú, la hoja de coca se cultiva en 10 valles, 3 de los cuales son responsables del 80% de la producción nacional: el Alto Huallaga (29%), Apurímac-Ene (29%) y La Convención-Lares (22%). El resto de la producción, en orden de importancia, es responsabilidad de los valles de Inambari-Tambopata; Aguaytía; Palcazú-Pichis y Pachitea; Putumayo-Marañón y Amazonas; San Gabán; Alto Chicama; y Kcoñispata. En el 2000, los tres principales valles producían el 90% del total. Desde entonces, su producción creció solo el 23%, en tanto que la de los restantes, en casi el 170%. Aunque la producción sigue muy concentrada, no hay duda de que ha habido una diversificación importante, que se profundizará de mantenerse las actuales tasas de crecimiento.

### Gráfico 3

Cultivo de hoja de coca en el Perú, por valles, 2000-2009 (hectáreas)



#### Fuente:

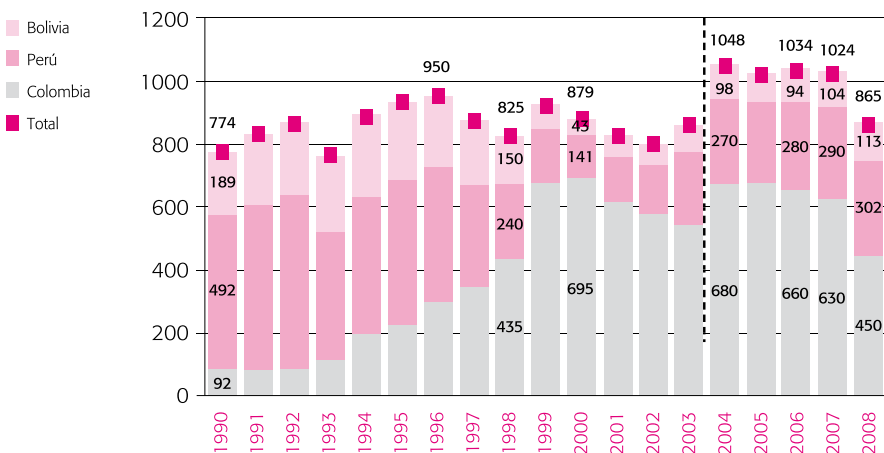
Sistema Nacional de Monitoreo apoyado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Como consecuencia del incremento de las hectáreas cultivadas de hoja de coca en el Perú, nuestra producción potencial de cocaína creció en 214%, pasando de 141 toneladas métricas (tm) a 302 entre el 2000 y el 2008,<sup>3</sup> en tanto que Colombia redujo la suya en 61%, de 695 a 450 tm en ese mismo período.

3 Según el Sistema nacional de monitoreo apoyado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la producción potencial en el 2009 llegó a las 317 toneladas métricas. Citado por Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (2010: 18).

Gráfico 4

## Producción potencial global de cocaína, 1990-2008 (tm)



Fuente:

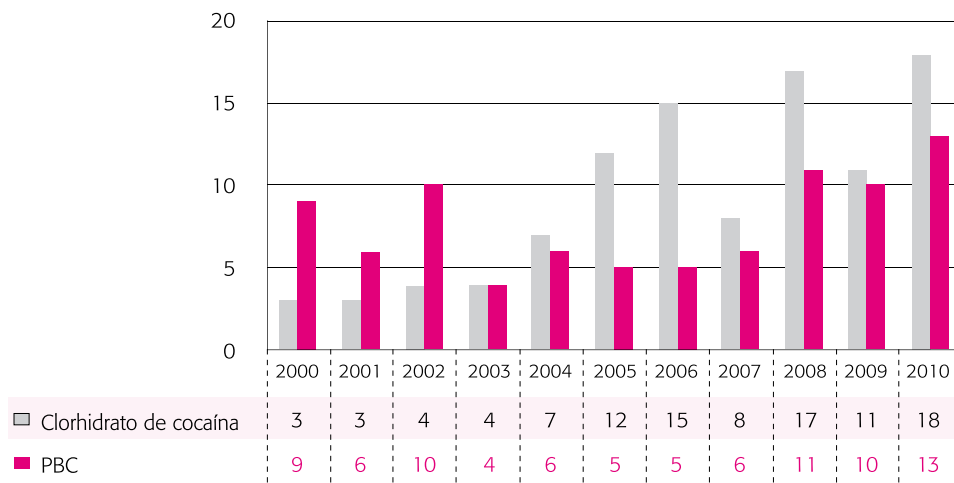
United Nations Office  
on Drugs and Crime.

Si bien hasta mediados de la década de 1990 en el Perú se producía sobre todo pasta básica de cocaína para la exportación, a partir de entonces se ha incrementado significativamente la producción de clorhidrato de cocaína. Esto se refleja en las incautaciones policiales, que hasta el 2003 habían sido en su mayoría de pasta; de ahí en adelante, los decomisos de clorhidrato han sido siempre superiores. Este cambio indica la capacidad de los productores nacionales de incorporar un mayor valor agregado, lo que al parecer también va acompañado por un creciente involucramiento en el transporte de la droga y en su distribución externa.<sup>4</sup>

4 Según la Policía, la producción de drogas cocaínicas en el Perú se encuentra en manos de organizaciones o clanes familiares locales. En el 2008, el Área de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal (IDL) dio cuenta de que en el Alto Huallaga existían por lo menos 12 de esos clanes, que producían entre 300 y 700 kilogramos de cocaína al mes. Muchos de ellos son propietarios de empresas de transporte terrestre. La droga es transportada en camionetas *station wagon* y en camiones con espacios especialmente acondicionados —llamados «caletas»— que por lo general tienen capacidad para llevar entre 80 y 150 kilogramos de cocaína. De manera excepcional se utilizan ómnibus y embarcaciones fluviales. Las rutas más comunes para el traslado de la droga son las que se inician en el valle del Monzón, continúan por Huánuco hacia Lima y de ahí se dirigen hacia la frontera norte con el Ecuador o hacia la frontera sur con Chile. La ruta al sur tiene una variante que, por Puno, llega a Bolivia y la Argentina. Una ruta de salida menos utilizada es por Pucallpa, Iquitos y Leticia. Según la Policía, el narcotráfico financia las actividades de SL mediante el pago de cupos por protección, quedando por determinar, en cada caso, si lo hacen «por conveniencia, por coacción o por una combinación de ambos factores». Véase Instituto de Defensa Legal (2009: 267 y ss.). Un año después, *Caretas* informaba de la existencia de por lo menos 18 clanes familiares que controlan el boyante negocio de las drogas en el VRAE. Véase *Caretas*, 15 de octubre del 2009, pp. 24-25 y 76.

**Gráfico 5**

Decomiso de drogas cocaínicas en el Perú, 2000-2010 (tm)

**Fuente:**

Años 2000-2009:

INEI.

Año 2010: Policía

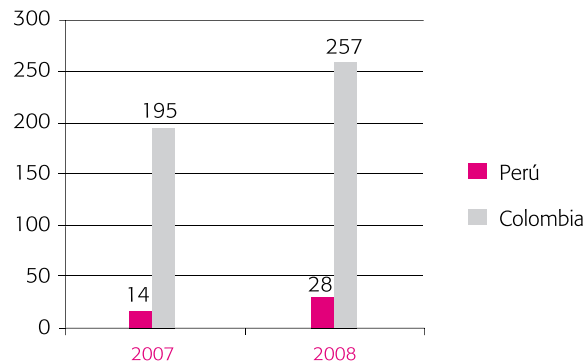
Nacional del Perú.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

A pesar de que Colombia sigue siendo el primer productor, el Perú es hoy el primer exportador mundial, pues su tasa de incautación de drogas es significativamente menor que la colombiana. En efecto, en el 2008 Colombia incautó 257 tm de drogas cocaínicas<sup>5</sup> —el 57% de su producción potencial—, mientras que el Perú, solo 28 tm —el 9%—. Si comparamos los resultados de ambos países para los años 2007 y 2008, se tiene que el Perú incautó el 7% y el 11%, respectivamente, de lo incautado por Colombia. Si nos comparamos con nuestros otros vecinos, los resultados no son más favorables. En efecto, durante esos mismos años incautamos menos drogas cocaínicas que Venezuela, Bolivia y Ecuador.

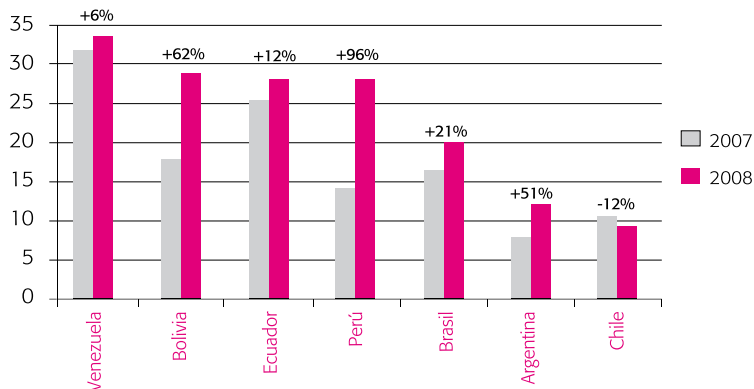
5 Las drogas cocaínicas son la pasta básica y el clorhidrato.

**Gráfico 6****Drogas cocaínicas decomisadas en el Perú y Colombia, 2007-2008 (tm)****Fuente:**

United Nations Office on Drugs and Crime.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

**Gráfico 7****Drogas cocaínicas decomisadas en América del Sur (excepto Colombia), 2007-2008 (tm)****Fuente:**

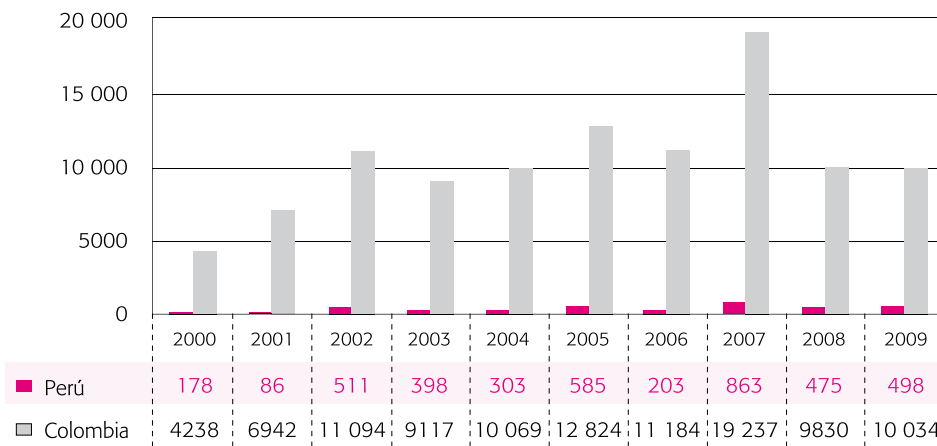
United Nations Office on Drugs and Crime.

Como estas cifras lo demuestran, lo preocupante no es solo la tendencia de la producción sino también la ineficacia de las fuerzas policiales. Si bien es verdad que ellas no han recibido la cooperación estadounidense en la misma magnitud que las de Colombia, hay otros indicadores que dan cuenta de la falta de voluntad política para enfrentar el problema.

El primer indicador es que diariamente entran a los valles cocaleros miles de toneladas de insumos químicos sin control alguno. Desde hace varios años, está en agenda adquirir garitas de control móvil para impedir que esto siga ocurriendo, pero hasta el momento estas no han sido compradas a pesar de que se cuenta con el presupuesto. Las instituciones encargadas de evitar el desvío de los insumos químicos aún no se ponen de acuerdo en la adquisición de un sistema informático para el seguimiento en tiempo real de su traslado por el territorio nacional. Como consecuencia de ello, entre los años 2000 y 2009, el Perú incautó apenas el 4% de los insumos químicos incautados por Colombia. En el 2000, antes de que se iniciara la ayuda estadounidense, Colombia incautó más (4238 tm) que lo incautado por el Perú durante esos años (4100 tm).

### Gráfico 8

Insumos químicos incautados en el Perú y Colombia, 2000-2009 (tm)



#### Fuentes:

Policía Nacional (Perú) y Observatorio Colombiano de Drogas (Colombia).

#### Elaboración:

Ciudad Nuestra.



El segundo indicador es que tampoco existe sentencia alguna recaída sobre los 466 informes de transacciones sospechosas comunicadas al Ministerio Público por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) desde el inicio de sus funciones, en el 2003. Estas transacciones suman 4462 millones de dólares, 84% de los cuales provienen del tráfico ilícito de drogas.<sup>6</sup>

En la actualidad, los carteles mexicanos son los responsables de adquirir la droga, en los valles cocaleros o en las ciudades de la costa, de manos de decenas de pequeños clanes locales que operan en un mercado atomizado. Los mexicanos —especialmente el cartel de Sinaloa— son los responsables de exportarla por los puertos del Pacífico, y de introducirla en los principales mercados de consumo en América del Norte, Europa y Asia. Los carteles mexicanos reemplazaron en esta tarea a los de Medellín y Cali, luego de que estos fueran desarticulados por las fuerzas de seguridad de Colombia a mediados de la década de 1990. Los clanes peruanos, por su parte, tienen el liderazgo en la exportación de drogas al Brasil, la Argentina y Chile, vía Bolivia (International Crisis Group 2008: 14-16).

Como consecuencia de estos movimientos, se ha incrementado tanto el número de los asesinatos cometidos por sicarios como el de las víctimas extranjeras. En Lima, por ejemplo, entre el 2005 y el 2008 el sicariato pasó del 5% al 8% del total de homicidios, mientras que las muertes de extranjeros aumentaron del 2% del total entre el 2000 y el 2002 al 6% entre el 2006 y el 2008 (Gushiken, Costa, Romero y Privat 2010: 29-30).

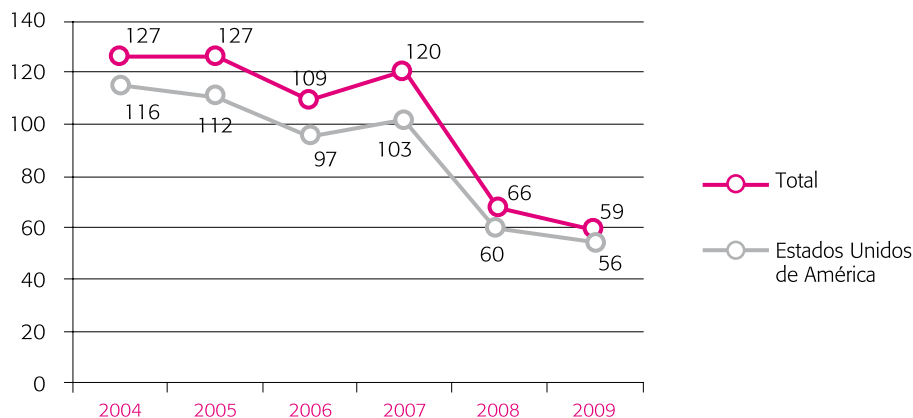
El avance del narcotráfico durante el último quinquenio ha coincidido con la caída de la cooperación internacional para la lucha contra las drogas. En efecto, entre el 2004 y el 2007, esta alcanzó en promedio la suma de 120 millones de dólares anuales, que cayó a 60 millones entre el 2008 y el 2009. Este hecho es grave, por cuanto el Perú ha desarrollado una gran dependencia de la ayuda externa en este ámbito.

6 Actualmente, la UIF es un órgano de línea de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS). La información estadística que se presenta es hasta diciembre del 2010.

Hasta ahora, casi toda la cooperación internacional ha provenido de Estados Unidos. No hay señales de que otros actores externos incrementen su apoyo en los próximos años. Lo más probable es que la propia cooperación estadounidense se siga reduciendo, dados sus problemas económicos y sus responsabilidades en Afganistán, Pakistán e Iraq, entre otros países. En el hemisferio occidental, dos países demandarán su atención preferencial: Colombia, para asegurar que los logros de los últimos años no sean revertidos, y México, por ser la puerta de ingreso de la droga colombiana.<sup>7</sup>

### Gráfico 9

Cooperación internacional para la lucha antidrogas en el Perú, 2004-2009 (millones de US\$)



#### Fuentes:

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y DEVIDA. Citado en *El Comercio*, 22 de septiembre del 2010, Lima, p. A-3.

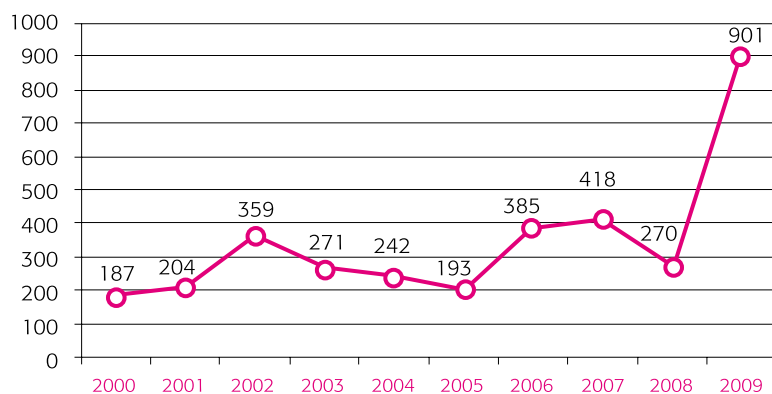
7 Según voceros de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de Estados Unidos, casi toda las drogas cocaínicas que ingresan al mercado estadounidense provienen de Colombia. Solo el 2% llega del Perú y el 1%, de Bolivia. Probablemente este factor también contribuya a explicar la caída de su cooperación en el Perú, lo que podría acentuarse en el próximo quinquenio.

La **derrota** estratégica de SL y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) empezó en el año 1992, con la captura de sus principales líderes y el consiguiente colapso de su aparato militar. Contribuyeron a ello un fino trabajo de inteligencia policial en los centros urbanos —donde se encontraba la dirección tanto de SL como del MRTA— y la alianza de las Fuerzas Armadas con el campesinado en las zonas rurales. Lo poco que quedó del aparato militar de SL se replegó a zonas agrestes, inhóspitas e inaccesibles de los valles cocaleros del VRAE y el Alto Huallaga, donde se ha mantenido desde entonces, realizando acciones militares esporádicas con el fin de dificultar la acción de las fuerzas de seguridad contra los cultivos ilícitos y el narcotráfico. El MRTA desapareció por completo, para volver a emerger transitoriamente con la toma de la Embajada del Japón en 1997.

A partir de 1993, las acciones terroristas cayeron de manera sostenida, llegando a su punto más bajo entre 1999 y el 2000, con menos de 190 acciones. Luego de una cierta estabilidad —con 281 acciones terroristas anuales en promedio entre el 2000 y el 2008, aunque con una tendencia al alza—, estas se dispararon en el 2009, año en el que llegaron a 901, el nivel más alto desde 1995.

**Gráfico 10**

Acciones terroristas en el Perú, 2000-2009



**Fuente:**

INEI.

**Elaboración:**

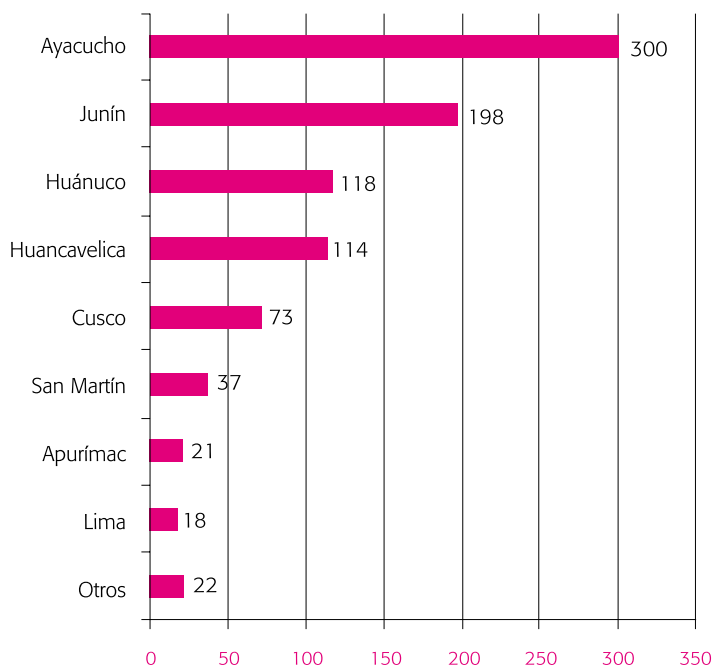
Ciudad Nuestra.

<sup>8</sup> En la preparación de este capítulo, los autores se han nutrido, de manera decisiva, del consejo de Rubén Vargas, quien ha sido consultado a lo largo de todo el trabajo. Él preparó para Ciudad Nuestra el documento «La situación actual y las perspectivas del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso» (Vargas 2010).

La mayoría de las acciones terroristas ocurridas en el 2009 se produjeron en la zona de influencia de SL en el VRAE. Esta zona incluye las regiones de Ayacucho, Junín, Huancavelica, Cusco, Apurímac y, tangencialmente, Ucayali, que concentraron el 79% de las acciones. Estas cifras dan cuenta, en primer lugar, de que el VRAE constituye —por lejos— el principal escenario del conflicto; y en segundo, del poder de SL en la zona. Las regiones de Huánuco, San Martín e incluso Pasco, que conforman la zona de influencia de SL en el Alto Huallaga, concentraron el 17% de las acciones. El 4% restante, constituido especialmente por acciones de propaganda, tuvo como escenario principalmente a Lima.<sup>9</sup>

**Gráfico 11**

Acciones terroristas en el Perú, por regiones, 2009



**Nota:**

El rubro «otros» incluye Ucayali (7), Áncash (5), Piura (5), La Libertad (2), Cajamarca (1), Lambayeque (1) y Pasco (1).

**Fuente:**

INEI.

**Elaboración:**

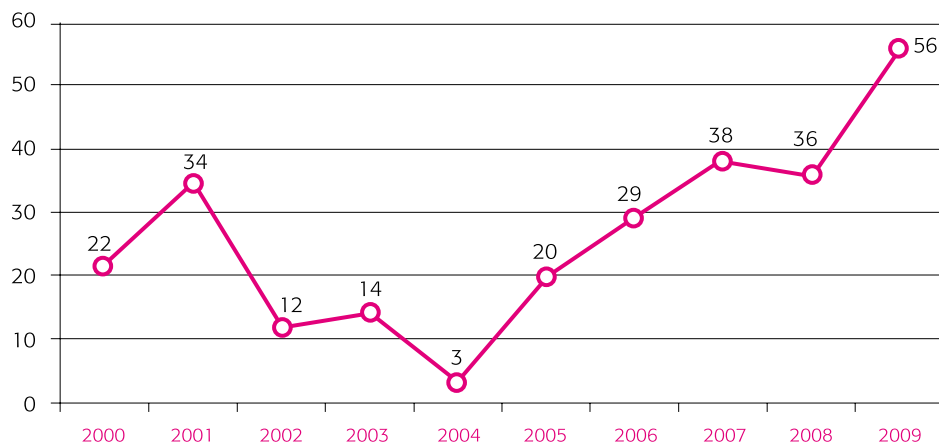
Ciudad Nuestra.

9 Resulta incomprensible que, varios años después de haberse creado las nuevas regiones —que incluyen, por un lado, a Lima Metropolitana y, por otro, a Lima Provincias—, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y otras instituciones públicas, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sigan produciendo información desagregada por departamento y no por regiones, mezclando, así, la información correspondiente a Lima Metropolitana con Lima Provincias.

El primer quinquenio de la última década estuvo marcado por una caída del número anual de víctimas del terrorismo, que descendió de 34 en el 2001 a 3 en el 2004. A partir de ese año, el número de víctimas se incrementará sostenidamente —a excepción del 2008—, hasta llegar a 56 en el 2009. Si comparamos por quinquenios, pasamos de un promedio de 17 víctimas anuales en el primero a 36 víctimas anuales en el segundo. Es decir, más del doble, lo que da cuenta de que la letalidad de las acciones terroristas fue muchísimo mayor en el último quinquenio.

**Gráfico 12**

Víctimas del conflicto armado en el Perú, 2000-2009



**Fuente:**

INEI.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

La mayoría de víctimas del conflicto armado que se focalizó en el VRAE y en el Alto Huallaga fueron civiles ajenos a este y miembros de las fuerzas de seguridad. La mitad del total de las víctimas fueron civiles; el 22%, policías; el 21%, militares; y el 1%, autoridades, en tanto que solo murieron 16 terroristas, el 6% del total. Es interesante notar que la mayoría de víctimas militares cayeron en el

marco de la operación Excelencia, conducida por las Fuerzas Armadas contra SL en el VRAE en el 2008 y el 2009.<sup>10</sup>

### Cuadro 2

Categoría de víctima del conflicto armado en el Perú, 2000-2009

Categoría	Número	%
<b>Total</b>	<b>264</b>	<b>100</b>
No terroristas	248	94
Civiles	133	50
Policías	58	22
Militares	55	21
Autoridades	2	1
Terroristas	16	6

**Fuente:**

INEI.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

En la actualidad, SL cuenta con dos frentes: uno compuesto por 35 combatientes en el Alto Huallaga y otro que, según las fuentes, oscila entre 200 y 500, en el VRAE. Ambos frentes expresan la división política de SL. El primer frente, al mando de *Artemio*, adscribe a la línea «acuerdista» que dirige Abimael Guzmán —preso en la Base Naval—, que favorece un acuerdo de paz con amnistía general para sus huestes y propugna su incorporación a la vida política. El segundo, al mando de *José*, rechaza cualquier posibilidad de acuerdo de paz y sigue empeñado en la victoria militar.

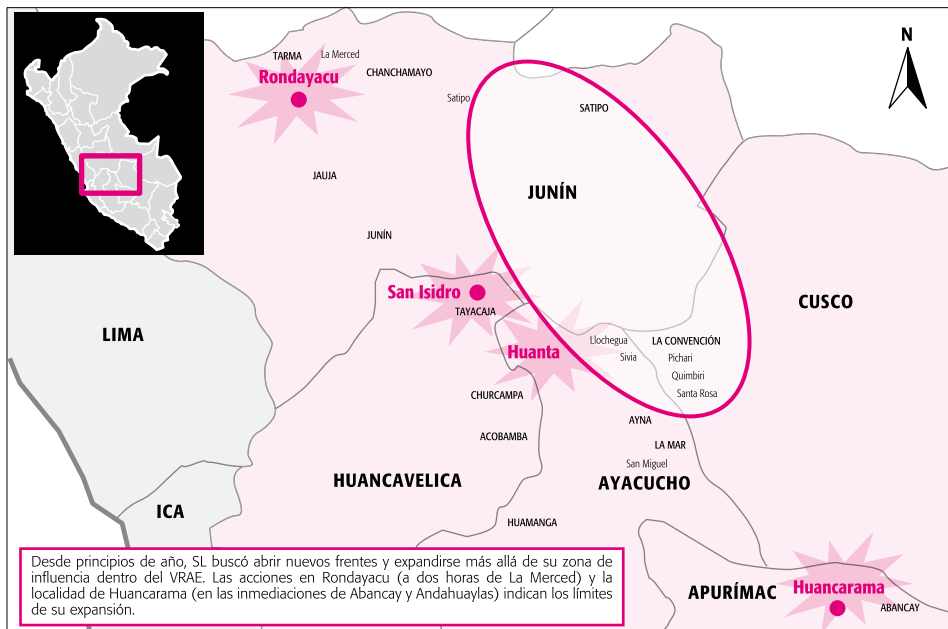
Mientras que en el Alto Huallaga SL se ha reducido a su mínima expresión —como consecuencia de una eficaz acción policial, de la erradicación de cultivos y del desarrollo alternativo—, en el VRAE su mayor fortaleza es resultado de la au-

<sup>10</sup> Después de varios años de inacción, en el 2008 el Ejército lanzó una ofensiva militar destinada a ocupar la base senderista de Vizcatán y acabar con SL. Si bien el objetivo inicial se conquistó, los costos en vidas para ocupar la zona de modo sostenido fueron muy altos para las fuerzas militares, y los beneficios, escasos: ni un solo senderista cayó en combate ni fue detenido. Luego de casi un año y medio de continuas bajas, en el segundo semestre del 2009 el Ejército detuvo las operaciones ofensivas.

sencia del Estado y de una estrategia militar que, hasta ahora, se ha mostrado poco eficaz. Lejos de ser desarticulado en el VRAE, SL parece haberse fortalecido gracias a la ofensiva militar. En efecto, durante el 2010, SL ha hecho esfuerzos por abrir nuevos frentes y expandirse más allá de su zona de influencia. Así lo demuestran sus acciones en Rundayacu, a dos horas de La Merced; en San Isidro, Huancavelica; en Huanta, Ayacucho; y en Huancarama, en las inmediaciones de Abancay y Andahuaylas.<sup>11</sup>

Gráfico 13

## Expansión de Sendero Luminoso en el VRAE, 2010



Fuente:

IDL-Reporteros.

11 IDL-Reporteros. Instituto de Defensa Legal, Lima, 15 de octubre del 2010. Véase también el reportaje «SL abre nuevos frentes y rutas de droga fuera del eje VRAE-Vizcatán», publicado en *El Comercio* el 6 de febrero del 2011, pp. A-6 y A-7.





**El Perú** es un país atravesado por conflictos y protestas sociales. Los principales conflictos están asociados a las operaciones de las grandes industrias extractivas —como la minería y la actividad gasífera y petrolera—, así como a la oposición de las organizaciones de cocaleros frente a la política de erradicación de los cultivos ilícitos. Otros conflictos son el resultado de disputas entre regiones por el control de recursos; la oposición a grandes proyectos de inversión pública impulsados por el gobierno nacional; los enfrentamientos por acceder a empleos en la industria de la construcción; y los reclamos ciudadanos frente a los gobiernos locales y regionales. A esto se suma la crisis de representación política, que determina que los partidos no estén en condiciones de ser instrumentos idóneos para resolver pacíficamente estos problemas.

Con frecuencia, los conflictos derivan en acciones de protesta que, con facilidad, se tornan violentas al recurrir a medidas de fuerza como la toma de locales y el bloqueo de carreteras, que buscan llamar la atención de la autoridad correspondiente. Si bien este ha sido un desafío recurrente a la gobernabilidad democrática durante la última década, lo ha sido en particular para las autoridades de seguridad, responsables de mantener y restablecer el orden público. No han sido pocos los ministros del Interior —e incluso los gabinetes— que se vieron obligados a abandonar el cargo por una crisis de orden público. No obstante, el esfuerzo de los gobiernos de Toledo y García por desarrollar una arquitectura institucional idónea para enfrentar los conflictos sociales ha sido poco exitoso.<sup>12</sup>

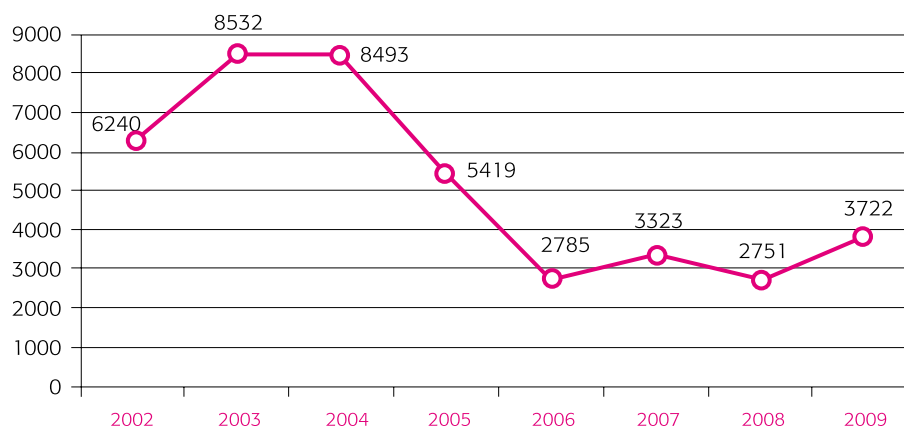
12 A principios de la década del 2000, durante la primera gestión de Fernando Rospigliosi, se comenzó a reunir en Interior, bajo la presidencia del ministro, un comité de conflictos integrado por otros siete ministros de Estado. Interior ejercía las funciones de secretaría técnica. Posteriormente, el comité pasó a reunirse en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) bajo la conducción de su titular, pero los ministros dejaron de asistir. En octubre del 2006 se formalizó el funcionamiento de esta instancia de coordinación, que pasó a llamarse Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, presidida por un representante de la PCM e integrada por representantes de casi todos los ministerios. Recién en enero del 2010 se constituyó en la PCM una oficina especializada —la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales—, encargada de darle seguimiento al tema, hasta entonces responsabilidad de la Secretaría de Coordinación. En la actualidad, la PCM también cuenta con el Proyecto para el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y el Manejo Constructivo de Conflictos (PREVCON), financiado por la Comisión Europea y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este proyecto cuenta con una oficina de coordinación en Lima y con oficinas descentralizadas en las regiones de Áncash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Ica, Junín, Loreto, Piura y Puno. Aunque muy lentamente, se ha ido construyendo un sistema de gestión de los conflictos sociales. Tanto la comisión multisectorial como la oficina de la PCM son componentes fundamentales de la necesaria arquitectura institucional que se requiere para atender este problema. Empero, no parece conveniente mantener el excesivo número de ministerios representados ni el hecho de que esta responsabilidad sea delegada por los ministros. Sería más productivo retornar al esquema de una comisión integrada únicamente por los titulares de cartera involucrados más regularmente en la gestión de los conflictos, que no tendrían que ser más de siete u ocho. Ellos podrían reunirse durante no más de una hora una vez por semana. A estas reuniones, los ministros deberían

Como es lógico, las acciones de protesta alcanzaron su punto más alto en los años que siguieron a la caída del régimen de Fujimori y Montesinos, a fines del 2000, pues durante buen tiempo este gobierno mantuvo reprimida la movilización social. Los procesos electorales del 2000 y del 2001 contribuyeron, además, a alentar las expectativas ciudadanas luego de una larga recesión iniciada en 1998. Como consecuencia de lo anterior, entre el 2002 y el 2004 se produjo un desembalse de protestas sociales, con un promedio de casi 8000 acciones por año. Entre el 2005 y el 2009, las acciones caerían significativamente a un promedio anual de 3600 (54%). Una caída parecida, aunque de menor envergadura, ocurrió respecto al número de manifestantes involucrados, que se redujo en 28%.

Entre el primer y el segundo quinquenio de la última década, todas las acciones de fuerza cayeron significativamente: las tomas de locales, en 34%; las huelgas de hambre, en 28%; y los bloqueos de carreteras, en 26%. Formas legales de protesta, como los paros y las huelgas generales, también se redujeron en 28% y 12%,

#### Gráfico 14

Acciones de protesta social en el Perú, 2002-2009



**Fuente:**

Dirección General  
de Inteligencia del  
Ministerio del Interior.

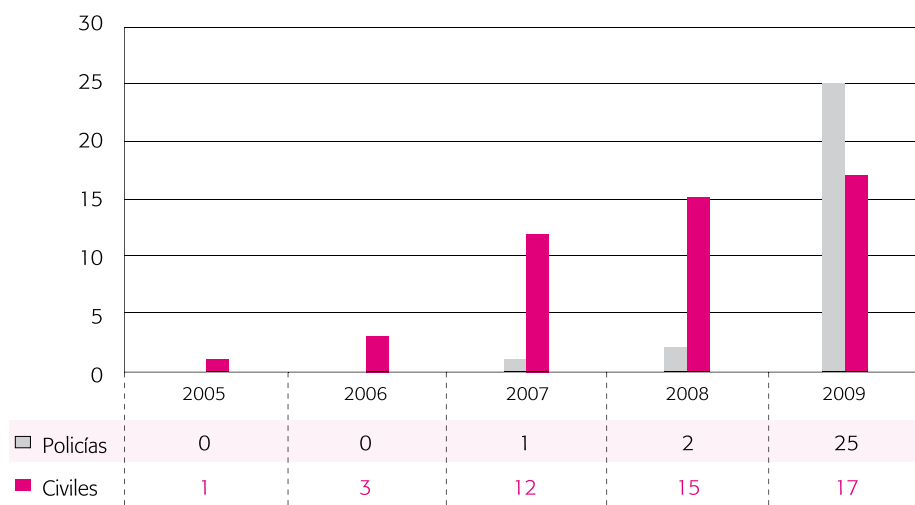
acudir acompañados por el funcionario de su ministerio responsable de recabar y analizar la información sobre los conflictos concernientes a cada cartera, así como de hacerse cargo de su gestión, bajo la conducción del ministro del sector y en estrecha coordinación con la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM.

respectivamente. En ambos períodos —2002-2004 y 2005-2009—, el interior del país fue el principal escenario del conflicto, aunque esto se hizo más evidente en los últimos años, con casi el 80% de eventos.

Resulta paradójico que mientras las acciones de protesta se redujeron, sus niveles de violencia aumentaron. En efecto, el número de muertos civiles se elevó de manera sostenida, de 1 en el 2005 a 17 en el 2009, mientras que el de heridos pasó de 120 en el 2005 a 378 en el 2008. Simultáneamente, las bajas policiales también se incrementaron. El número de policías heridos, por ejemplo, pasó de 90 en el 2005 a 597 en el 2008. Más grave aún, en el 2007 se registró la primera muerte de un policía en acciones de protesta durante la última década, cifra que subió a 2 en el 2008 y a 25 en el 2009, 24 de estos últimos en Bagua. En total, el último quinquenio, sin incluir el 2010, arrojó un saldo de 1160 civiles y 1418 policías heridos, y 48 civiles y 28 policías muertos.

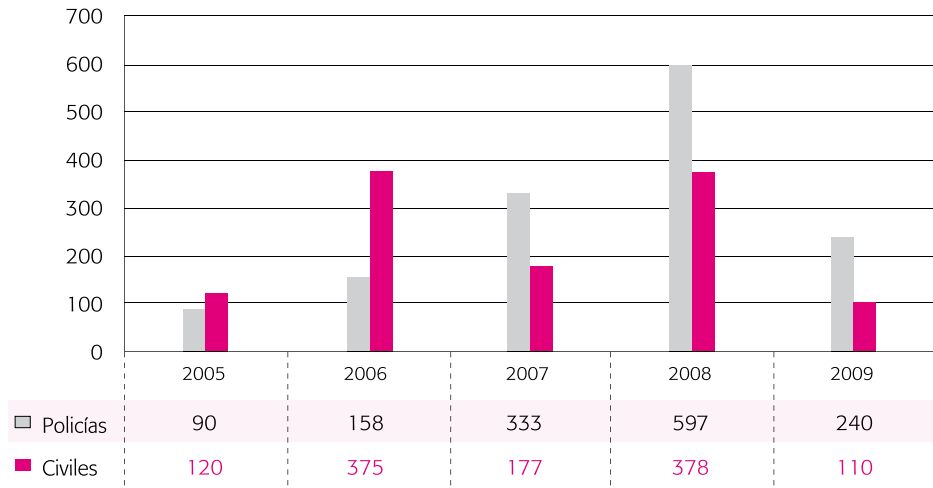
Gráfico 15

## Muertos en acciones de protesta social en el Perú, 2005-2009



Fuente:

Dirección General  
de Inteligencia del  
Ministerio del Interior.

**Gráfico 16****Heridos en acciones de protesta social en el Perú, 2005-2009****Fuente:**

Dirección General  
de Inteligencia del  
Ministerio del Interior.

**Existen múltiples** indicadores para medir la inseguridad y la violencia. Los tres más importantes son la victimización, la percepción de inseguridad y la confianza de la ciudadanía en las instituciones encargadas de la seguridad. La primera mide la ocurrencia real de hechos de violencia o de despojo. La segunda, el temor de la población ante la probabilidad de que ocurran hechos de violencia o de despojo. La tercera, también llamada seguridad, evalúa la confianza de la población frente a la posibilidad de que esos hechos sean prevenidos, o investigados y sancionados adecuadamente en caso de que ocurran (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2006: 35).

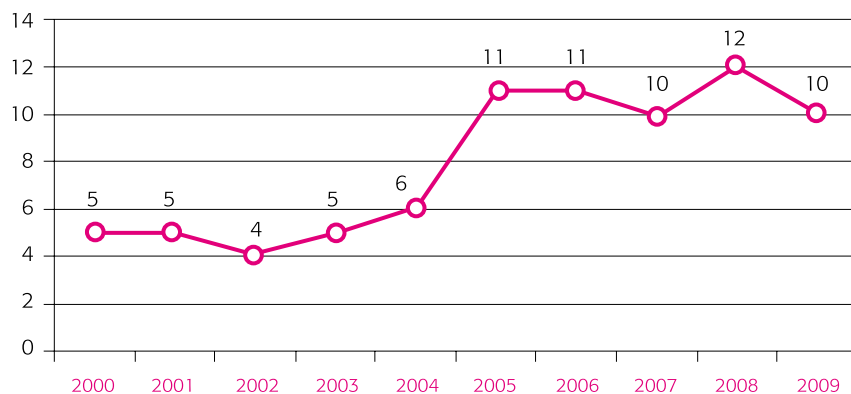
Los indicadores más confiables para medir la ocurrencia real de hechos de violencia o de despojo son los homicidios y las encuestas de victimización, que tienen la ventaja de facilitar la comparación. Veamos qué dicen sobre el Perú.

La tasa de homicidios por 100 mil habitantes en el Perú no es muy alta si se compara con la de otros países de la región, la segunda más violenta del mundo. Durante la década del 2000, la tasa promedio fue 8, lo que nos ubica un poco por debajo del promedio global de 9 y entre los países de la región con tasas más bajas, junto con la Argentina, Chile y Uruguay. En el medio de la tabla se ubican Brasil (22) y México (28). Y en el otro extremo, Colombia (50) y Venezuela (41) en la región andina, y Honduras (51), El Salvador (50) y Guatemala (39), que superan hasta en cinco veces el promedio global (Costa 2010a).

Lo que resulta preocupante en el caso del Perú es la tendencia al alza de los homicidios. En efecto, mientras que la tasa fue de 5 para el quinquenio 2000-2004, durante el último (2005-2009) se elevó a 11, lo que representa un incremento del 120% (Costa y Romero 2010a: 42).

**Gráfico 17**

Homicidios por 100 mil habitantes en el Perú, 2000-2009

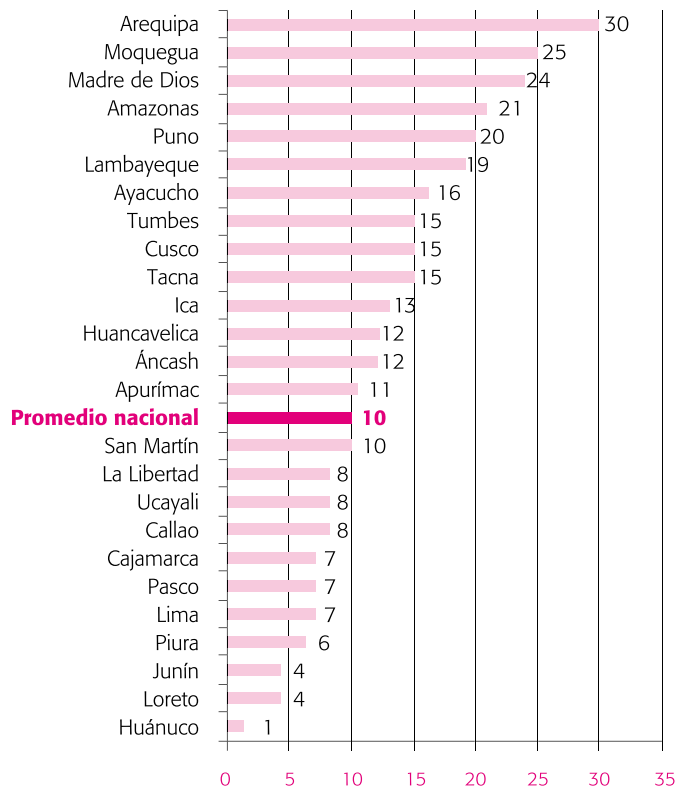
**Elaboración:**

Ciudad Nuestra sobre la base de estadística delictiva y de población del INEI.

En el 2009, el ranking de violencia homicida en el Perú fue encabezado por las regiones de Arequipa (30), Moquegua (25), Madre de Dios (24), Amazonas (21) y Puno (20), todas con tasas que doblan o triplican el promedio nacional. Llama la atención que cuatro de las cinco regiones más violentas estén ubicadas en el sur del país; se requieren investigaciones adicionales que expliquen este hecho. En el otro extremo se ubicaron Huánuco (1), Loreto (4), Junín (4), Piura (6) y Lima (7). Es interesante advertir que el gran conglomerado urbano de Lima y Callao no es el epicentro de los homicidios en el Perú, lo que difiere de lo que habitualmente ocurre con otras ciudades capitales de América Latina (Costa y Romero: 2010a: 42-43).

Gráfico 18

## Homicidios por 100 mil habitantes en el Perú, por regiones, 2009

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra sobre la base de estadística delictiva y de población del INEI.

Un reciente estudio de Ciudad Nuestra (Gushiken, Costa, Romero y Privat 2010) sobre los homicidios ocurridos en Lima entre el 2000 y el 2008, e investigados por la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia de la Policía Nacional, da cuenta de que la delincuencia —común y organizada— no es la principal perpetradora de homicidios (31%). Lo son las violencias interpersonal —peleas y riñas— e intrafamiliar (41%). Casi la mitad de los homicidios fueron cometidos por personas a quienes la víctima conocía. Esto es particularmente dramático para las mujeres, víctimas de la quinta parte de los homicidios; tres de cada cuatro fueron asesinadas por conocidos y dos de cada cinco, por su pareja. Contrariamente a lo que se piensa, las pandillas juveniles fueron responsables de menos del 5% de los homicidios.

La mitad de los homicidios ocurrieron en la vía pública y una cuarta parte, en las viviendas. Los meses con mayor violencia homicida fueron los tres primeros del año, y el domingo el día con mayores incidencias, seguido del viernes y el sábado. En general, el fin de semana concentró casi el 50% de los homicidios, mientras que un 60% ocurrieron durante la noche.

También se constató que el 75% de las víctimas tenían entre 20 y 49 años de edad, y el 35% registraban antecedentes policiales. Se contaba con información sobre consumo de alcohol respecto a un 36% de las víctimas, una tercera parte de las cuales lo había consumido. En cuanto al consumo de drogas, se contaba con información acerca del 40% de las víctimas; de ellas, solo el 3% las había consumido.

Un 48% de los homicidios fueron cometidos con arma de fuego; el 21%, con arma punzocortante; el 14% se debieron a la asfixia; y el 9%, a golpe con objeto contundente. Los delincuentes son quienes más usan las armas de fuego. Es interesante notar la diferencia con las ciudades más violentas de la región, en las que el uso de las armas de fuego alcanza el 80% de los homicidios.

Como ya quedó señalado, se observó también que el asesinato de extranjeros se triplicó entre los trienios 2000-2002 y 2006-2008, alcanzando el 6% del total de homicidios, mientras que los crímenes cometidos por sicarios pasaron del 5% al 8% del total entre el 2005 y el 2008. Ambos hechos parecen dar cuenta de una espiral de violencia homicida asociada al crimen organizado, especialmente el narcotráfico, aunque esto no explica el rápido incremento de los homicidios en Lima durante el segundo quinquenio de la última década.

Veamos, ahora, el comportamiento de las denuncias de delitos presentadas por los ciudadanos ante la Policía durante la última década. A efectos de tomar en consideración la evolución demográfica, se ha desarrollado un indicador de denuncias por 100 mil habitantes.

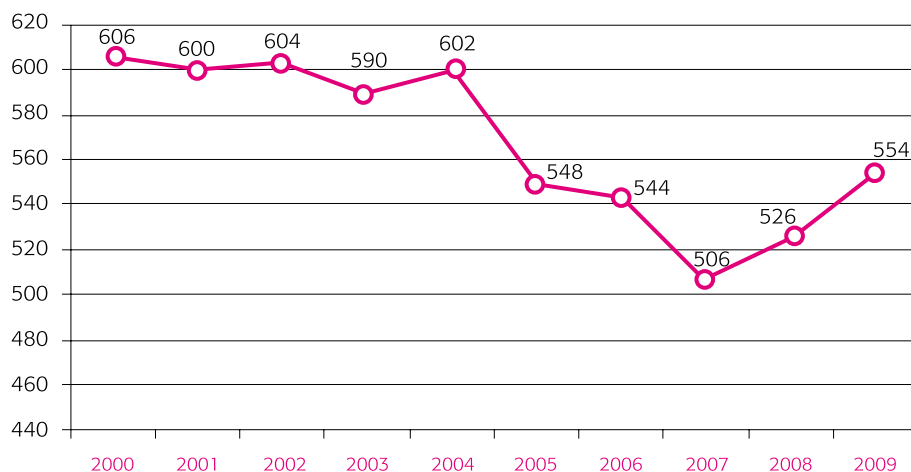
Entre el 2000 y el 2004, las denuncias se mantuvieron estables en alrededor de 600 por 100 mil habitantes al año. Desde entonces, cayeron de manera muy importante hasta el 2007, en que llegaron a 506 por 100 mil habitantes —una caída



del 16%— para volver a subir en el 2008 y el 2009. Aunque la tendencia de los dos últimos años fue al alza, el nivel de las denuncias el 2009 se encontraba muy por debajo del promedio de los primeros años de la década.<sup>13</sup> Si se comparan los quinquenios de la década, la tasa promedio anual de denuncias fue de 600 en el primero y de 536 en el segundo, lo que significa una caída del 11%.

Gráfico 19

## Delitos por 100 mil habitantes en el Perú, 2000-2009

**Elaboración:**

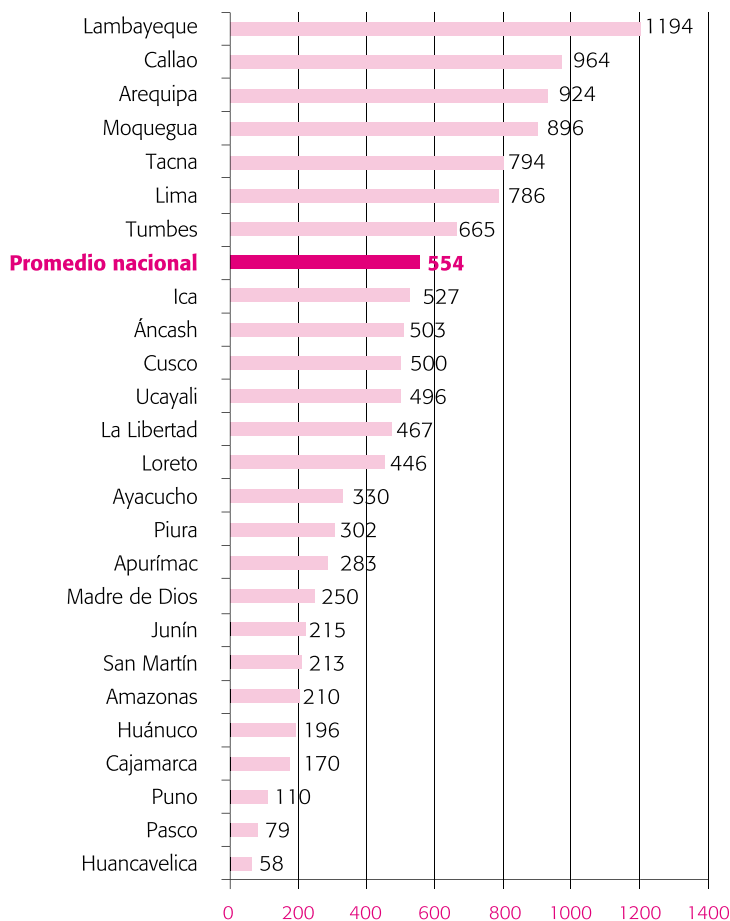
Ciudad Nuestra sobre la base de estadística delictiva del INEI (2000-2008) y de la Policía Nacional (2009), y de población del INEI.

En el 2009, el ranking de denuncias de delitos en el Perú por 100 mil habitantes fue encabezado por las regiones de Lambayeque (1194), Callao (964), Arequipa (924), Moquegua (896) y Tacna (794), seguidas por Lima (786) y Tumbes (665). Todas las otras regiones se ubicaron por debajo del promedio nacional de 554. Las regiones con menores tasas fueron Huancavelica (58), Pasco (79), Puno (110), Cajamarca (170) y Huánuco (196). A diferencia de los homicidios, en lo que se refiere a delitos, Lima se encuentra por encima del promedio nacional.

<sup>13</sup> No obstante, si se compara el primer semestre del 2010 con el del 2009, se encuentra un incremento del 12% en la tasa, que pasó de 281 a 314. Se trata de un incremento mucho más acelerado que los experimentados en los años 2008 (4%) y 2009 (5%). Por ello, lo más probable es que la tasa anual del 2010 se ubique, cuando menos, en el rango de 600 que caracterizó el primer quinquenio de la última década. Véase Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (2010: 28).

Gráfico 20

Delitos por 100 mil habitantes en el Perú, por regiones, 2009

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra sobre la base de estadística delictiva de la Policía Nacional y de población del INEI.

Entre el 2000 y el 2009, dos de tres denuncias por delitos (67%) fueron sobre asuntos de carácter patrimonial. La variación anual del peso relativo de los delitos patrimoniales fluctuó entre el 60% y el 71%. El hurto —despojo sin violencia ni amenaza sobre la persona— y el robo —despojo con violencia o amenaza sobre la persona— representaron el 84% del total de los delitos patrimoniales.<sup>14</sup>

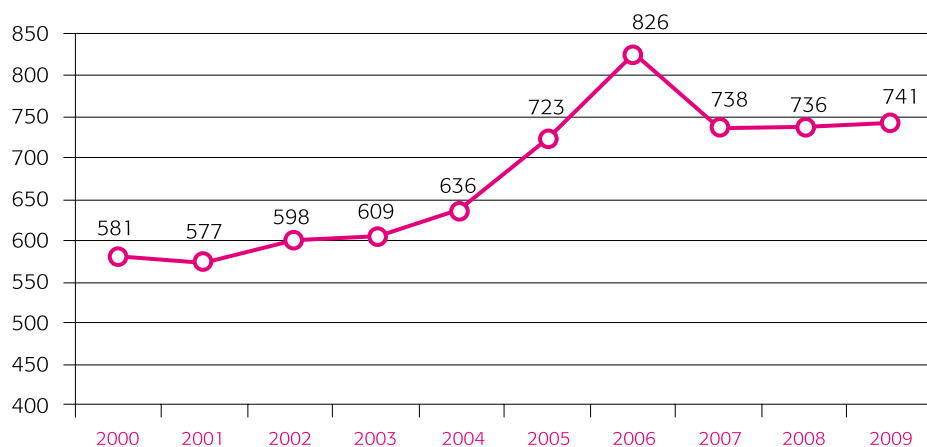
<sup>14</sup> El resto de delitos patrimoniales incluye la apropiación ilícita, la estafa, el abigeato, el fraude en la administración de personas jurídicas y los daños, entre otros.

El primero representó el 48% y el segundo, el 36% de todos los delitos patrimoniales. La información policial disponible da cuenta de que mientras el número de hurtos se mantuvo estable durante el período, fluctuando entre el 46% y el 51%, el de robos experimentó un crecimiento importante, pasando del 35% en el 2000 al 45% en el 2009, lo que da cuenta de una mayor violencia en el contexto de los delitos patrimoniales. Esta constatación es corroborada por la encuesta del Barómetro de las Américas, conforme se puede apreciar en el gráfico 27, según la cual entre el 2006 y el 2010 los robos sin armas se redujeron del 75% al 51%, mientras que los robos con armas pasaron del 3% al 19%.

El comportamiento de las denuncias por faltas sigue una evolución muy diferente del de los delitos. En efecto, a partir del 2001 el número de faltas se eleva de manera sostenida hasta el 2006, experimentando un incremento del 43% en cinco años, para luego caer 11% en el 2007 y mantenerse estable hasta el 2009. Tanto los delitos como las faltas tuvieron una tasa promedio anual de 600 por 100 mil habitantes en el primer quinquenio de la última década. Empero, mientras los delitos cayeron 11% durante el segundo quinquenio, las faltas experimentaron un incremento del 26%, llegando a un promedio anual de 753 por 100 mil habitantes.

Gráfico 21

Faltas por 100 mil habitantes en el Perú, 2000-2009

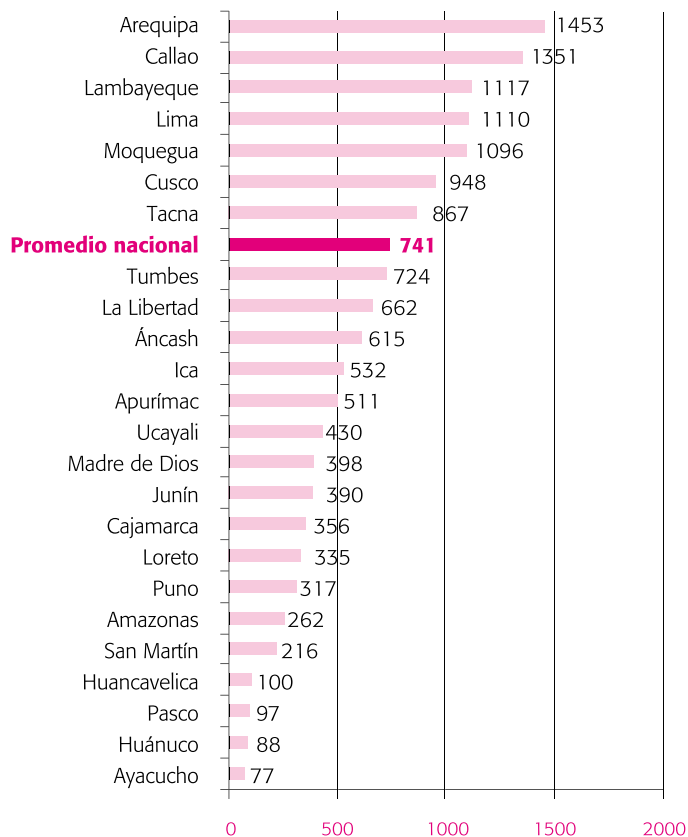
**Elaboración:**

Ciudad Nuestra sobre la base de estadística delictiva y de población del INEI.

En el 2009, el ranking de denuncias de faltas por 100 mil habitantes fue encabezado por las regiones de Arequipa (1453), Callao (1351), Lambayeque (1117), Lima (1110) y Moquegua (1096), seguidas por Cusco (948), Tacna (867) y Tumbes (724). Es interesante notar que estas fueron las regiones que encabezaron el ranking de delitos el mismo año, como se puede ver en el gráfico 20. Las regiones con menores tasas fueron Ayacucho (77), Huánuco (88), Pasco (97), Huancavelica (100) y San Martín (216). Tres de estas también se ubicaron en los últimos cinco lugares del ranking de delitos y las otras dos, muy cerca.

**Gráfico 22**

Faltas por 100 mil habitantes en el Perú, por regiones, 2009



**Elaboración:**

Ciudad Nuestra sobre la base de estadística delictiva y de población del INEI.

Entre el 2000 y el 2009, la mitad de las faltas (51%) fueron patrimoniales. Durante el período, las faltas patrimoniales redujeron su peso relativo de manera sostenida, desde 57% en el 2000 a 37% en el 2009. Lo mismo sucedió con las faltas contra la persona, que comprenden lesiones, maltratos sin lesiones y agresiones sin daño. La explicación de esta caída fue el incremento sostenido de la categoría «otras faltas» a partir del año 2000.<sup>15</sup>

En mayo del 2006 se modificó el monto mínimo para que un hurto constituya delito. El valor del bien sustraído se redujo de cuatro remuneraciones mínimas vitales a una sola.<sup>16</sup> Ello explica la caída de las denuncias por faltas, aunque el cambio no parece haberse traducido en un incremento de las denuncias por el delito de hurto, que mantuvieron su peso relativo entre los delitos patrimoniales.

Veamos, a continuación, la evolución de las denuncias por robo de vehículos entre el 2000 y el 2009. Estas tienen especial relevancia como indicador, por cuanto se trata de una ocurrencia que, habitualmente, es denunciada, dado que es un bien de valor que solo puede ser recuperado por la Policía. Además, en aquellos casos en los que el vehículo está asegurado, la certificación policial es imprescindible para gestionar el cobro del seguro. La «cifra negra»<sup>17</sup> en relación con estos delitos es, pues, menor que en otros.

En términos absolutos, las denuncias por robo de vehículos pasaron de 6406 en el 2000 a 13 787 en el 2009; es decir, hubo un incremento del 115%, habiéndose mantenido una tendencia ascendente durante todo el período, con excepción de los años 2006 y 2007, en que las denuncias por este concepto cayeron. Si se analiza el comportamiento del robo de vehículos en relación con el parque auto-

15 La categoría «otras faltas» incluye violencia familiar, mordedura canina, omisión a la asistencia familiar, abandono o retiro del hogar, faltas contra el código de contravenciones, organización o participación en juegos prohibidos e introducción de animales domésticos en inmueble ajeno, entre otros. Las denuncias en esta categoría se incrementaron desde el 2000, cuando pasaron de cero el año anterior a más de 3 mil ese año, para, de ahí en adelante, crecer sostenidamente hasta llegar a más de 80 mil en el 2009. En este último año, «otras faltas» desplazó a segundo y tercer lugar a las faltas patrimoniales y contra la persona, respectivamente. La Ley de Protección contra la Violencia Familiar fue promulgada en diciembre de 1993. Por razones que no se han podido establecer, las denuncias por violencia familiar recién comenzaron a ser registradas por la Policía en el 2000. Probablemente, esto explica que el número de «otras faltas» subiera de manera tan pronunciada.

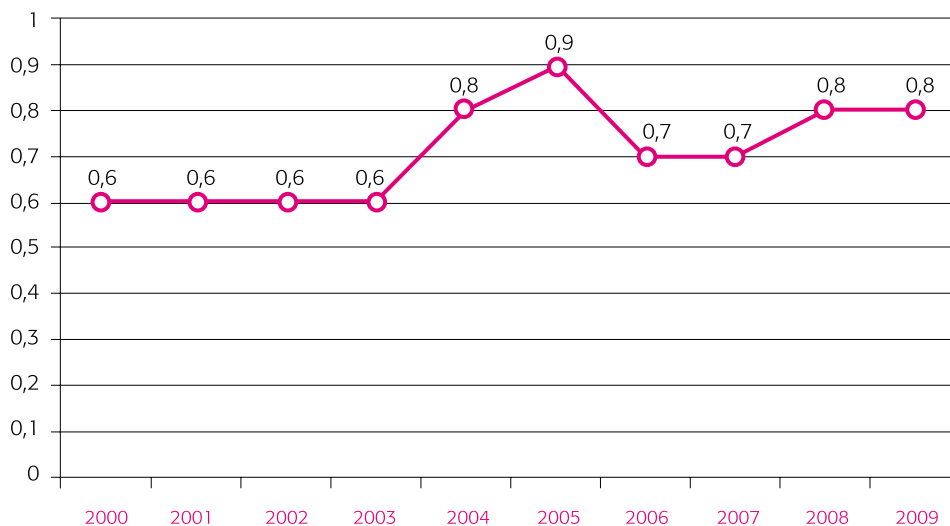
16 Ley 28726.

17 Está constituida por los delitos no denunciados.

motor, también se observará una tendencia al alza, aunque no tan pronunciada. En efecto, este indicador se mantuvo estable en 0,6% entre el 2000 y el 2003, para luego subir a 0,9% en el 2005, bajar el año siguiente a 0,7% y volver a subir a 0,8% en los años 2008 y 2009. Si comparamos por quinquenios, el primero tuvo un promedio anual de 0,6%, mientras que el segundo, de 0,8%.

### Gráfico 23

Vehículos robados con relación al parque automotor en el Perú, 2000-2009 (%)



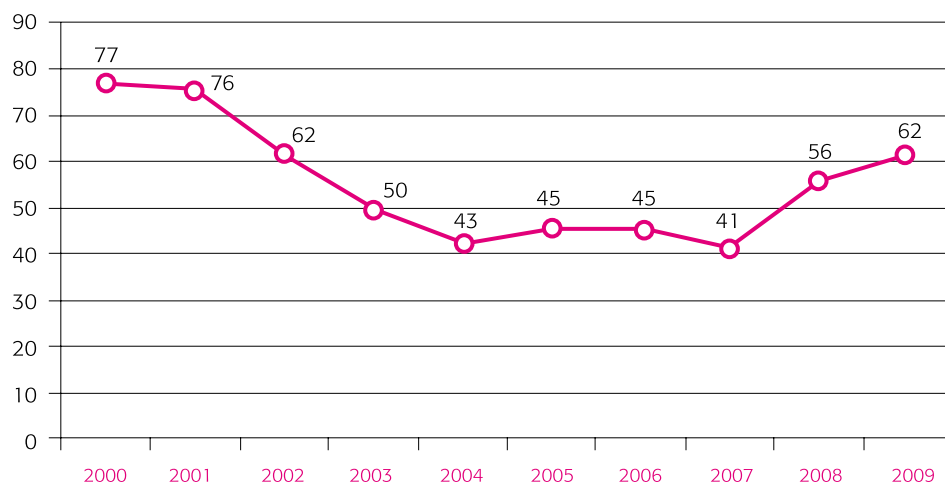
#### Elaboración:

Ciudad Nuestra sobre la base de estadística delictiva del INEI, y estadística del parque automotor de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).

Especialmente preocupante es la caída en la eficacia policial para recuperar vehículos robados durante el mismo período. Mientras que las tasas de recuperación en los años 2000 y 2001 fueron de 77% y 76%, respectivamente, la década cerró en 56% el 2008 y 62% un año después, luego de que el promedio de vehículos recuperados entre el 2004 y el 2007 fluctuara entre el 41% y el 45%. Si hacemos una comparación por quinquenios, pasamos de una tasa de 62% en el primero a una de 50% en el segundo.

Gráfico 24

### Vehículos recuperados con relación a vehículos robados en el Perú, 2000-2009 (%)

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra sobre la base de estadística delictiva y de eficacia policial del INEI.

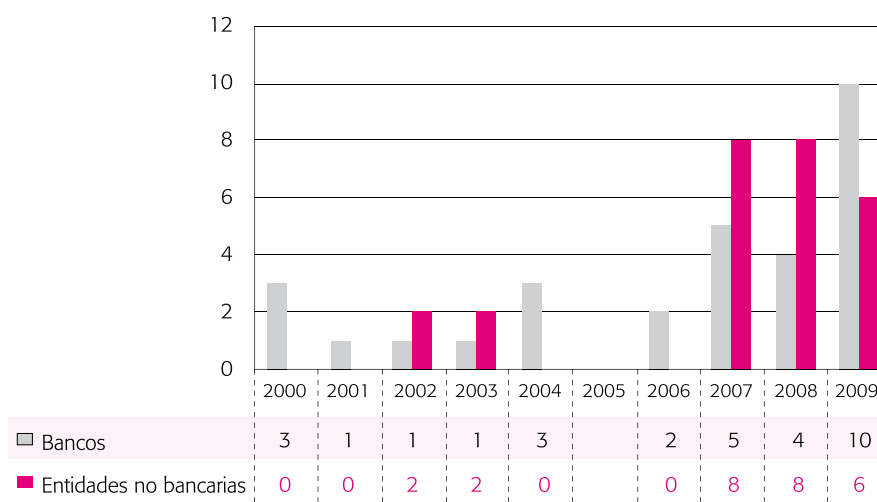
Las estadísticas policiales también dan cuenta de que los robos a las entidades bancarias y financieras se han incrementado significativamente desde el 2007. En efecto, mientras que en los cinco años que van desde el 2000 al 2004 fueron asaltados 9 bancos, entre el 2006 y el 2009 fueron 21 los que corrieron la misma suerte, lo que representó un incremento del 133%. Los robos a entidades financieras no bancarias —centros de transferencia de dinero, casas de cambio, cooperativas y cajas municipales, entre otras— aumentaron aún más, pues mientras que solo cuatro de estas fueron asaltadas en el primer período, en el segundo el número ascendió a 22, un incremento de 4,5 veces.

La otra diferencia entre ambos períodos es que mientras que en el primero los asaltos se concentraron en Lima, en el segundo estos también ocurrieron en el interior del país, especialmente en las regiones de La Libertad, Lambayeque, Piura, Arequipa y Cajamarca. Los montos extraídos no fueron, en todo caso, muy elevados. Sí llaman la atención, no obstante, los asaltos de los últimos años, si

se tiene en cuenta el récord exitoso en la tarea de resguardar los bancos que resultó de la cooperación de la Asociación de Bancos (ASBANC) con la unidad policial especializada Águilas Negras, tanto durante la década de 1990 como durante el primer lustro del 2000.

**Gráfico 25**

Robos a bancos y entidades financieras no bancarias en el Perú, 2000-2009



**Elaboración:**

Ciudad Nuestra sobre la base de estadística delictiva de la Policía Nacional.

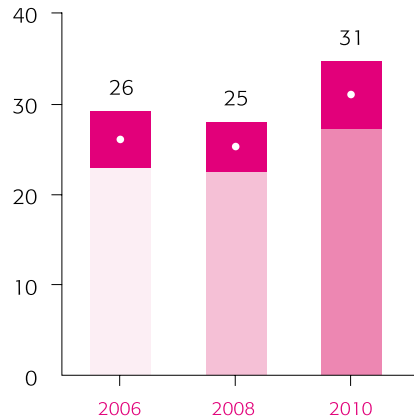
Después de haber analizado las principales estadísticas policiales sobre homicidios, delitos y faltas en el Perú, pasemos a revisar los resultados de las encuestas de opinión pública sobre victimización directa, percepción de inseguridad y confianza en las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia.

La victimización, medida por el Barómetro de las Américas sobre la base de encuestas de opinión pública —porcentaje de personas encuestadas que afirmaron haber sido víctimas de un delito durante los últimos 12 meses—, da cuenta de que en el Perú esta se incrementó de manera importante entre el 2006 y el 2010, pasando del 26% al 31%.



Gráfico 26

## Victimización en el Perú, 2006-2010 (%)



## Fuente:

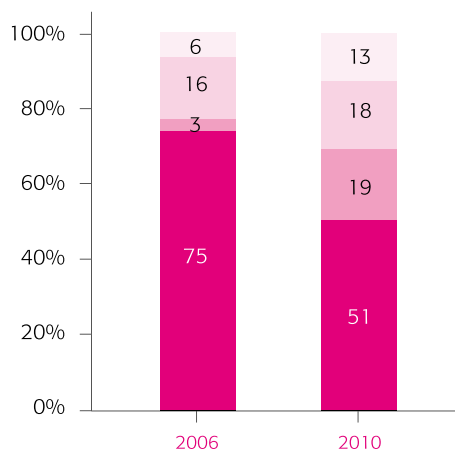
Barómetro de las  
Américas por Latin  
American Public  
Opinion Project  
(LAPOP).

■ 95% intervalo de confianza (efecto de diseño incorporado).

Tan preocupante como el incremento de la victimización en los últimos años es la evolución que ha experimentado la actividad delincuencia y su ejercicio de la violencia, que también ha crecido, especialmente si se toma en cuenta el uso de arma en la comisión de un delito patrimonial. Según el Barómetro de las Américas, los robos cometidos sin arma constituían las tres cuartas partes de todos los delitos en el 2006; en los cuatro años siguientes, se redujeron a la mitad, mientras que los cometidos con arma pasaron del 3% al 19% durante el mismo período. Esta tendencia al mayor uso de armas corresponde con el dato que arrojaron las estadísticas policiales sobre el incremento del peso relativo del robo entre los delitos patrimoniales, lo que también apunta en la dirección de una mayor violencia.

**Gráfico 27**

Tipo de acto delictivo del que fue víctima en el Perú, 2006 y 2010 (%)

**Fuente:**

Barómetro de las Américas por LAPOP.

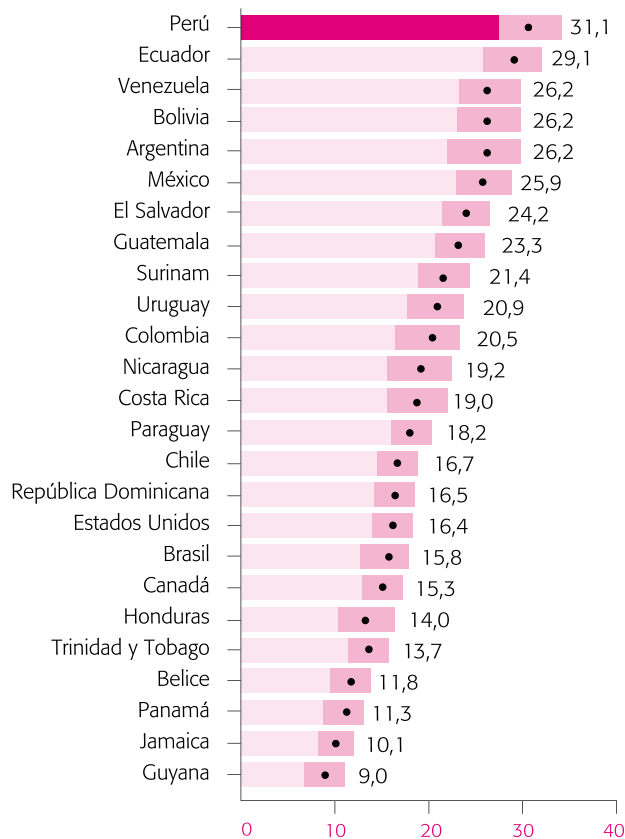
Tipo de acto delictivo

- Robo sin arma
- Robo con arma
- Robo de casa, daño a propiedad
- Otro

Tan grave como lo anterior es que, en el 2010, el Perú se convirtió en el país con más alta tasa de victimización de las Américas, a dos puntos porcentuales del Ecuador, que está en segundo lugar, y a cinco de Venezuela, Bolivia y la Argentina, que empatan en el tercero.

Gráfico 28

## Victimización en las Américas, 2010 (%)



Fuente:

Barómetro de las Américas por LAPOP.

■ 95% intervalo de confianza (efecto de diseño incorporado).

Cabe advertir que, salvo Venezuela, los países más victimizados cuentan con tasas de homicidios bajas —e, incluso, por debajo del promedio global—, en una región con tasas de homicidios especialmente altas. Cuatro de ellos se ubican en la región andina. No es el caso de Colombia, que, sin embargo, cuenta con las tasas de homicidios más altas de los Andes durante la última década, por encima de Venezuela. Este dato parece indicar que las causas y la dinámica de la violencia homicida son diferentes que las de la victimización, esta última asociada

principalmente a los delitos patrimoniales, no necesariamente violentos. Esto no significa, sin embargo, que un país no pueda tener tasas altas en ambos indicadores, como ocurre en Venezuela. Por eso resulta preocupante la tendencia al alza de los homicidios en el Perú, porque, de no revertirse, nos podría conducir a tener no solo una alta tasa de victimización sino también de violencia homicida.

Hay quienes han sostenido que el modelo económico neoliberal es la principal causa de los indicadores de victimización negativos en el Perú, los que no serán revertidos en tanto no se produzca un cambio de rumbo en el modelo de desarrollo.<sup>18</sup> Si así fuera, Chile debería liderar este ranking junto con el Perú, y Venezuela, Bolivia y el Ecuador deberían contar con las tasas más bajas. Ocurre, sin embargo, que Chile se ubica en la mitad de tabla y que, como ya quedó dicho, los países andinos mencionados —que hace varios años cambiaron el rumbo de su modelo económico— lideran el ranking junto con el Perú, seguidos muy de cerca por la Argentina, que al igual que los anteriores, lleva ya varios años aplicando políticas económicas no necesariamente neoliberales. Venezuela, Bolivia y el Ecuador son, además, países productores de energía que, durante los últimos años, se han beneficiado grandemente con muy buenos precios, y que, gracias a las políticas de nacionalización, incrementaron de manera significativa los ingresos públicos, buena parte de los cuales se volcaron a políticas sociales redistributivas.

En el caso peruano, los resultados que comentamos resultan paradójicos porque el crecimiento económico de los últimos años fue acompañado por una reducción significativa de la pobreza y de la pobreza extrema, el desempleo e incluso, en los últimos años, de la desigualdad. ¿Cómo explicar esta paradoja? Al respecto, formulamos dos hipótesis.

---

18 Por ejemplo, según el Colectivo Otra Mirada (2010: 2), «Gran parte de este alarmante aumento en la inseguridad se explica sobre la base de la continuación de un modelo de crecimiento económico que niega derechos sociales fundamentales, entre ellos el derecho al trabajo decente. Millones de peruanos viven en situaciones de pobreza, marginación, falta de acceso a los servicios básicos y subempleo a pesar de los años de crecimiento sostenido. Entonces, un cambio de rumbo en el modelo de desarrollo es condición fundamental para que haya una mejora sostenible en nuestra seguridad».

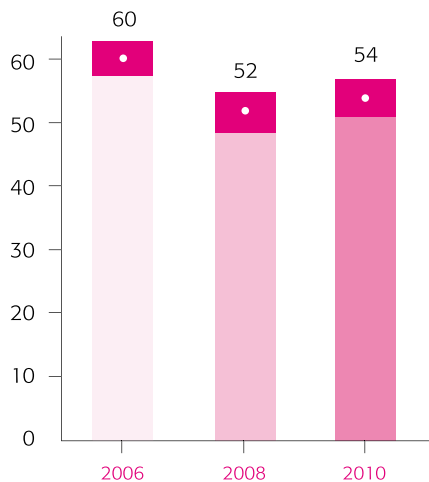
Primero, que la reducción de la desigualdad expresada en el coeficiente Gini es muy reciente, y aún muy insuficiente para que revierta de manera significativa la histórica desigualdad social que existe en el Perú. Es más: para que esa reducción tenga un efecto sobre la victimización, tendría que hacerse sostenida y profundizarse durante los próximos años. Sin embargo, cabe recordar que países con mayor desigualdad que el Perú (50,5), como Chile (52,0) y Brasil (55,0) (United Nations Development Program 2010), arrojan menores tasas de victimización: 16,7% y 15,8%, respectivamente. ¿Cómo explicar esta nueva paradoja?

Segundo, que la alta ocurrencia de delitos patrimoniales probablemente esté más asociada a las políticas de seguridad implementadas y al funcionamiento de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia. Países con instituciones policiales reconocidas, como Chile y Colombia, cuentan con menores tasas de victimización que otros, como los andinos, que tienen Policías ubicadas entre las menos confiables del mundo (Costa 2010a). De acuerdo con el World Economic Forum, entre el 2008 y el 2010 las Policías chilenas se ubicaron en el puesto 10 de credibilidad, en promedio, entre un poco más de 130 países; la colombiana, en el 70, con clara tendencia a la mejora; la peruana, en el 121; la ecuatoriana, en el 122; y las argentinas, en el 124. Bolivia y Venezuela ocuparon el penúltimo y último lugar en el ranking de credibilidad policial en los tres últimos años, respectivamente.

Veamos, ahora, cómo nos va en la percepción de inseguridad. Para medirla, el Barómetro de las Américas formula a sus encuestados la siguiente pregunta: «Hablando del lugar o barrio donde usted vive y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿usted se siente muy seguro(a), algo seguro(a), algo inseguro(a) o muy inseguro(a)?». En lo referido al temor de la ciudadanía frente a la posibilidad de ser víctima de un delito patrimonial, el Perú ha experimentado una ligera mejoría en los últimos años, pasando de una tasa del 60% en el 2006 a una del 54% en el 2010. No deja de llamar la atención esta favorable evolución, toda vez que en el mismo período la victimización se incrementó del 26% al 31%.

**Gráfico 29**

Percepción de inseguridad en el Perú, 2006-2010 (%)

**Fuente:**

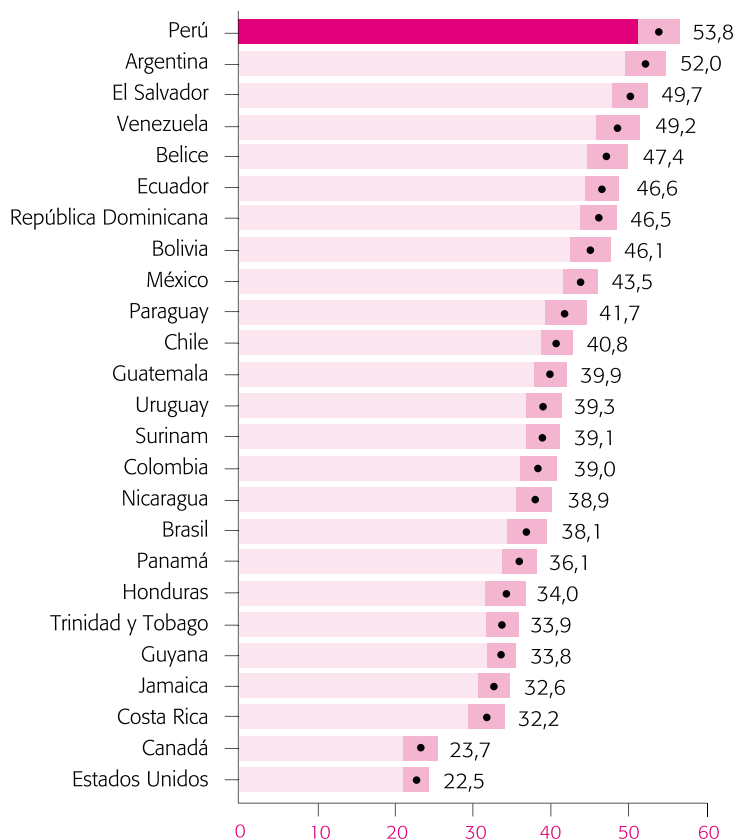
Barómetro de las Américas por LAPOP.

■ 95% intervalo de confianza (efecto de diseño incorporado).

No obstante lo anterior, la percepción de inseguridad en el Perú sigue siendo muy alta, lo que queda de manifiesto si la comparamos con las que corresponden al resto de países de las Américas. En efecto, el Perú encabeza la lista del temor, seguido por la Argentina, El Salvador y Venezuela, con el Ecuador y Bolivia no muy lejos.

Gráfico 30

## Percepción de inseguridad en las Américas, 2010 (%)



■ 95% intervalo de confianza (efecto de diseño incorporado).

## Fuente:

Barómetro de las Américas por LAPOP.

Estos resultados no les dan la razón a quienes sostienen que la percepción de inseguridad sobredimensiona la problemática de violencia y criminalidad. Por el contrario: estos datos tienen una correspondencia bastante directa con los referidos a victimización. En el punto en el que la correspondencia sí es más esquiva es en el de la violencia homicida. Así, los dos países con más altas tasas de percepción de inseguridad —el Perú y la Argentina— tienen, junto con Chile y Uruguay, las tasas de homicidios más bajas de la región. En cambio, El Salvador

y Venezuela —que aparecen en tercer y cuarto lugar, respectivamente— cuentan con tasas de victimización y homicidios altas. Todo indicaría que su ubicación en el ranking del temor tiene que ver más con las primeras que con las segundas.

También parece haber una relación entre la credibilidad policial y la percepción de inseguridad. En general, mientras más baja la primera, más baja la segunda. Nuevamente, los casos del Perú y la Argentina son un ejemplo de esto. Las Policías de ambos países cuentan con muy poca credibilidad social. Colombia y Chile, cuyas instituciones policiales son más creíbles y respetadas, tienen un temor bastante menor. Las Policías de Venezuela, el Ecuador y Bolivia, países con altas tasas de victimización y de percepción de inseguridad, no cuentan con casi ninguna credibilidad.

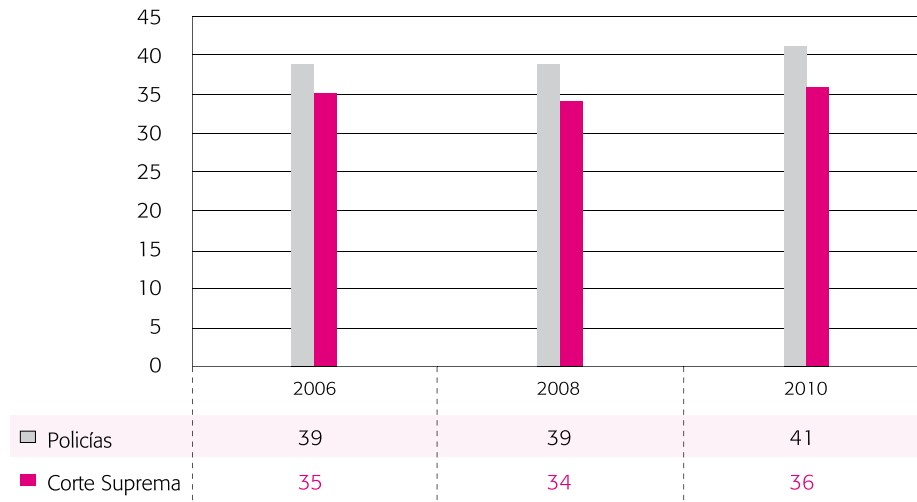
Veamos qué dice el tercer indicador, el de segurabilidad, que mide la confianza de la ciudadanía en las instituciones encargadas de prevenir los delitos y, eventualmente, de investigarlos, sancionarlos y repararlos en caso de que ocurran.

Según el Barómetro de las Américas, en los últimos cinco años la confianza en la Policía Nacional del Perú ha mejorado, aunque levemente, del 39% en el 2006 al 41% en el 2010. La confianza en la Corte Suprema ha mostrado una similar mejoría. Cabe destacar que la legitimidad de la Policía ha sido superior en cinco puntos porcentuales que la del Poder Judicial, representado por la Corte Suprema.



Gráfico 31

Confianza en la Policía y en la Corte Suprema de Justicia en el Perú,  
2006-2010 (%)



Fuente:

Barómetro de las  
Américas por LAPOP.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

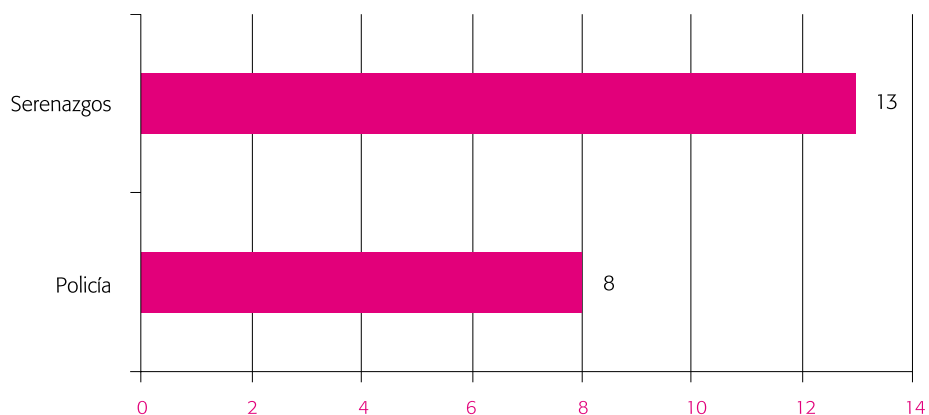
En la misma medición, la Policía aparece con una aprobación promedio del 40%, superior que la del Ejecutivo nacional (37%), el Congreso (33%) y los partidos políticos (30%), estos últimos con las más bajas aprobaciones. Encabeza dicha encuesta la Iglesia Católica, con más del 60% de confianza; los medios de comunicación (55%), las Fuerzas Armadas (53%), la Defensoría del Pueblo (52%) y el Jurado Nacional de Elecciones (47%).

Si la comparamos solo con las instituciones públicas, la Policía aparece en la mitad de la tabla, entre las Fuerzas Armadas —que encabezan la lista— y el Congreso —que la cierra—. Aunque en términos relativos los resultados no son tan malos, en términos absolutos sí lo son, por cuanto más de la mitad de la población —exactamente el 60%— no confía en la Policía. Como es obvio, una institución policial sin respaldo ciudadano tendrá mayores dificultades para cumplir con su labor que si contara con este.

Una encuesta realizada en 17 ciudades del país en el primer semestre del 2010 por Ipsos Apoyo —por encargo de CAD Ciudadanos al Día y con el apoyo de Ciudad Nuestra— dio cuenta de la evaluación ciudadana sobre la labor de la Policía y los serenazgos. El dato más relevante es que mientras que el 8% de los encuestados calificaron como buena la labor de la Policía, un 13% hizo lo propio con la de los serenazgos. Esta diferencia, que favorece a los serenazgos, es significativa, aunque es preciso reconocer que en ambos casos la evaluación favorable es aún baja.

**Gráfico 32**

Encuestados que calificaron como buena la labor de la Policía y de los serenazgos en el Perú, 2010 (%)

**Fuente:**

CAD Ciudadanos al Día y Ciudad Nuestra.

Las bajas tasas de aprobación de la Policía, los serenazgos y el Poder Judicial ayudan a explicar la inseguridad que siente la población frente a la posibilidad de un delito, por cuanto la mayoría de los ciudadanos desconfían de que tal ocurrencia sea prevenida, o investigada y sancionada en caso de que sucediera.

**Después de presentar** los indicadores de victimización, percepción de inseguridad y segurabilidad, nos referiremos a otros dos fenómenos de inseguridad en el país, a saber, la violencia familiar y de género, y el consumo de drogas.<sup>19</sup>

### 5.1 La violencia familiar y de género<sup>20</sup>

Para la Convención de Belém do Pará, la violencia contra la mujer es toda acción o conducta basada en su género que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado.

Tiene distintas expresiones. La que ocurre en el hogar es calificada como violencia familiar. La agresión sexual, que involucra violaciones y actos contra el pudor, es otra de sus modalidades. La tercera es la trata de personas con fines de explotación sexual. Todas estas expresiones también afectan a los hombres, aunque en una proporción mucho menor.

Esta violencia lesiona derechos fundamentales como la igualdad, la seguridad, la libertad, la integridad personal y la dignidad, y por eso requiere ser abordada por las políticas públicas dirigidas a promover el bienestar del ser humano, entre ellas la de seguridad ciudadana (Rosas y Vargas 2010b).

19 Nos hubiera gustado abordar en esta sección el fenómeno de la violencia juvenil. Desafortunadamente, la información sobre este importantísimo problema de seguridad ciudadana es muy pobre, salvo para Lima Metropolitana y el Callao. La violencia juvenil en Lima y Callao fue analizada en nuestro libro *Inseguridad ciudadana en Lima ¿Qué hacer?* (Costa y Romero 2010a: 77-83). La escasa información que existe sobre las pandillas a nivel nacional fue producida por la Policía Nacional en el 2008 y publicada un año después en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2009. Según los datos que aporta este plan, el fenómeno se concentra en Lima, donde operan aproximadamente el 80% de las pandillas (391) y el 91% de los pandilleros (11 921). Le sigue Piura, con 59 pandillas, Chiclayo con 18, Cajamarca con 16, Huaraz con 11, La Libertad con 10, Callao con 8 y Puno con 2. La Policía no reporta presencia de pandillas en el resto de regiones, lo que llama la atención, especialmente en el caso de Ayacucho, donde se tiene conocimiento de la expansión de este fenómeno durante los últimos años. Véase, por ejemplo, el libro *Juventud, violencia y cultura*, editado por Carlos Condori y Abilio Vergara (2007). Se requiere que instituciones públicas como la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo hagan un mayor esfuerzo por recoger y sistematizar información acerca de este fenómeno. También se requieren estudios de campo impulsados desde las universidades o centros de investigación.

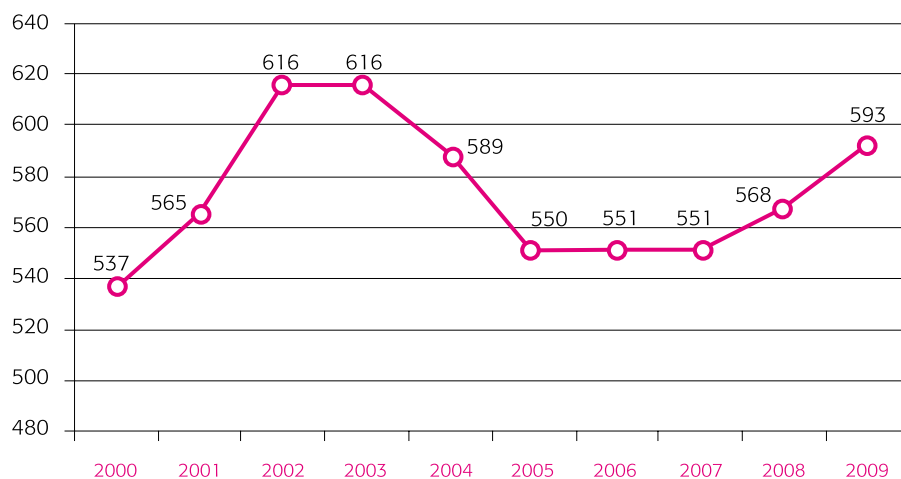
20 En la preparación de este capítulo, los autores se han nutrido del aporte de María Isabel Rosas y Mery Vargas, quienes prepararon para Ciudad Nuestra el documento de trabajo «¿Cómo reducir la violencia familiar y de género en el Perú? Breve diagnóstico y propuestas» (Rosas y Vargas 2010a).

La violencia contra la mujer se produce principalmente en el espacio doméstico. Desde el 2000, la Policía viene registrando denuncias por maltrato contra la mujer; a partir del 2006, en el rubro violencia familiar también registra denuncias de varones. Alrededor del 90% de las denuncias por violencia familiar tienen como víctimas a las mujeres. Durante la década del 2000, Lima ha concentrado el 40% de este tipo de denuncias a nivel nacional.

Las denuncias por violencia familiar contra la mujer se han mantenido relativamente estables durante la última década, habiendo experimentado un incremento importante en los años 2002 y 2003, cuando llegaron a 616 por 100 mil mujeres. Si comparamos el primer quinquenio con el segundo, veremos una muy ligera caída en el indicador, aunque en los dos últimos años la tendencia ha sido al alza.

**Gráfico 33**

Violencia familiar contra la mujer por 100 mil mujeres en el Perú, 2000-2009

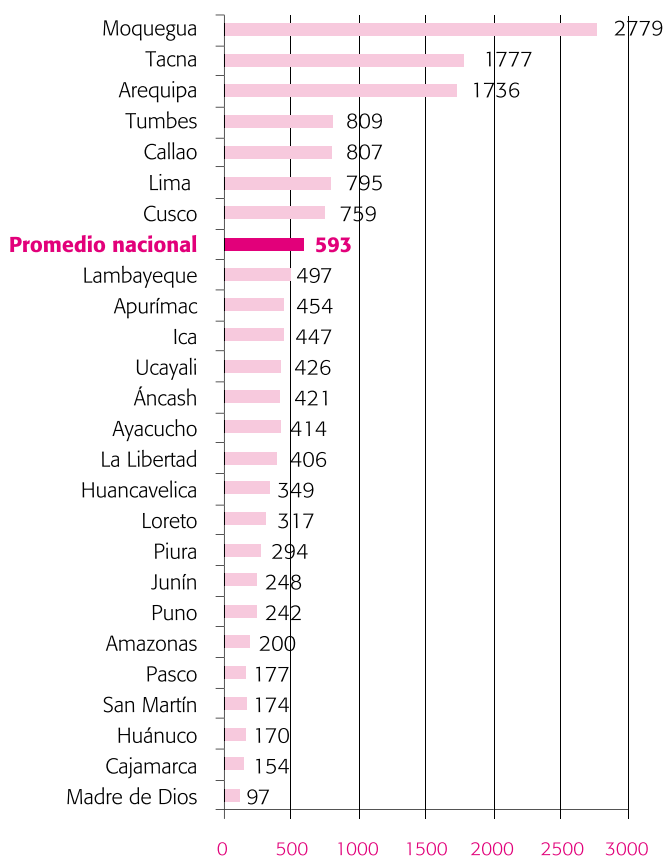
**Elaboración:**

Ciudad Nuestra sobre la base de estadística de violencia familiar de la Policía Nacional y de población del INEI.

En el 2009, el ranking de denuncias de violencia familiar contra la mujer en el Perú por 100 mil mujeres fue encabezado por las regiones de Moquegua (2779), seguida por Tacna (1777), Arequipa (1736), Tumbes (809), Callao (807), Lima (795) y Cusco (759). Todas las otras regiones se ubicaron por debajo del promedio nacional de 593. Las regiones con menores tasas fueron Madre de Dios (97), Cajamarca (154), Huánuco (170), San Martín (174) y Pasco (177). Al igual que en los delitos y las faltas, Lima se encuentra por encima del promedio nacional.

Gráfico 34

Violencia familiar contra la mujer por 100 mil mujeres en el Perú,  
por regiones, 2009

**Elaboración:**

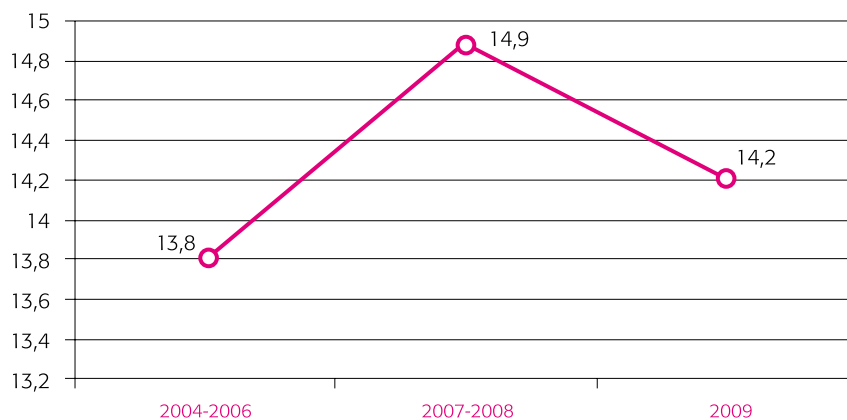
Ciudad Nuestra sobre la base de estadística de violencia familiar de la Policía Nacional y de población del INEI.

De acuerdo con cifras policiales del 2009, que incluyen a hombres como víctimas, la principal forma de violencia familiar es la física (58%), seguida por la psicológica (31%). En el 85% de los eventos denunciados, el agresor es el conviviente o esposo —o exconviviente o exesposo—, lo que daría cuenta de que la violencia familiar involucra principalmente a la pareja adulta en el hogar. Es interesante notar que casi las dos terceras partes de los agresores (64%) se encontraban ecuanimes cuando ejercieron violencia: solo el 27% estaban ebrios y el 1%, drogados. Esto corrobora la tesis de que la principal explicación de la violencia contra la mujer es el machismo y no el alcohol o las drogas (Ramos 2006).<sup>21</sup>

Las encuestas demográficas y de salud familiar complementan las estadísticas policiales referidas. Según estas, el número de mujeres de 15 a 49 años de edad que fueron víctimas de violencia física por parte de su cónyuge el año anterior a la encuesta pasó del 13,8% en el 2004 al 14,2% en el 2009, luego de haber llegado al 14,9% en los años 2007 y 2008.

**Gráfico 35**

Mujeres de 15 a 49 años de edad víctimas de violencia física por parte de su cónyuge el último año en el Perú, 2004-2009 (%)



**Fuente:**

INEI.

**Elaboración:**

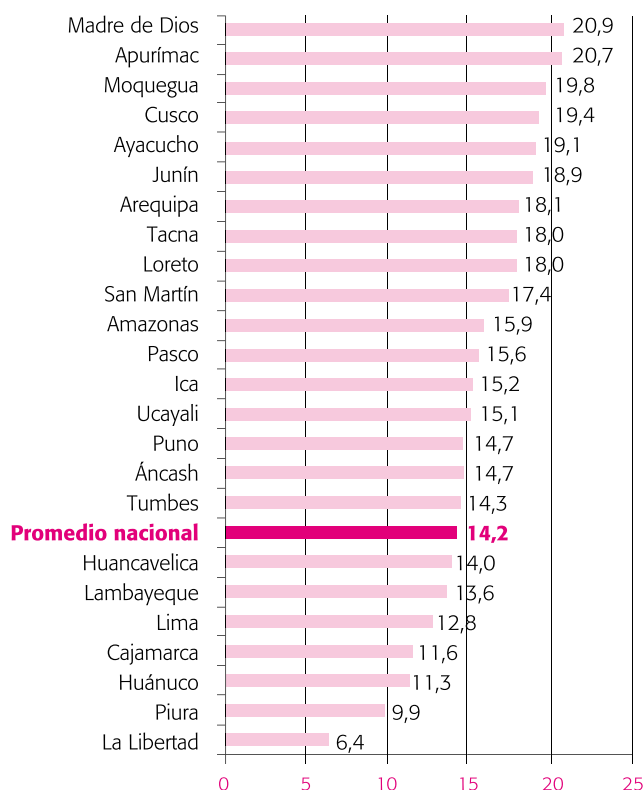
Ciudad Nuestra.

<sup>21</sup> No obstante, el alcohol es un catalizador de la violencia entre quienes lo consumen. Así lo demuestra la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar del 2009, según la cual el 7% de las mujeres encuestadas tienen una pareja que bebe con frecuencia; de ellas, el 57% fueron agredidas alguna vez cuando su pareja estaba bajo los efectos del licor y el 17%, durante el último año. Véase Instituto Nacional de Estadística e Informática (2010: 283).

En el 2009, de acuerdo con las encuestas demográficas y de salud familiar, el ranking de mujeres de 15 a 49 años de edad que fueron víctimas de violencia física por parte de su cónyuge el año anterior fue encabezado por Madre de Dios (20,9%), Apurímac (20,7%), Moquegua (19,8%), Cusco (19,4%) y Ayacucho (19,1%). De estas cinco regiones, solo Moquegua y Cusco se encuentran entre las que lideran el ranking de denuncias por violencia familiar ante la Policía. Llama la atención que Madre de Dios se ubique como la región con menos denuncias ante la Policía. En el extremo opuesto se encuentran La Libertad (6,4%), Piura (9,9%), Huánuco (11,3%), Cajamarca (11,6%) y Lima (12,8%). Esta última es la sexta región con más denuncias ante la Policía.

Gráfico 36

Mujeres de 15 a 49 años de edad víctimas de violencia física por parte de su cónyuge el último año en el Perú, 2009 (%)



Fuente:

INEI.

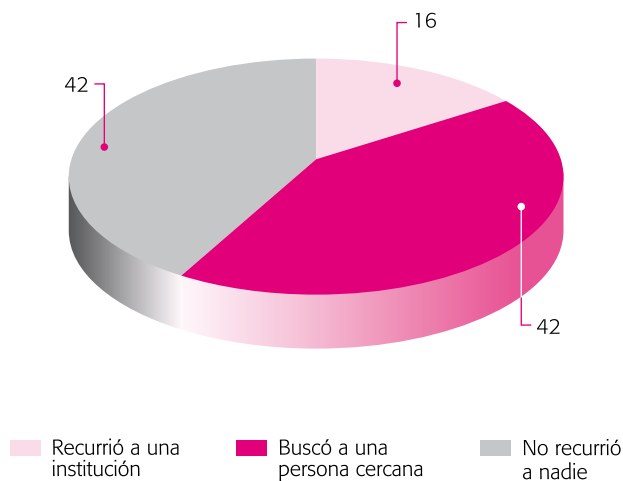
Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Entre el 2004 y el 2009, únicamente alrededor del 16% de las mujeres víctimas recurrieron a una institución para que las apoye, mientras que el 42% no buscaron a nadie y el otro 42% acudieron a una persona cercana. Llama la atención que el número de mujeres que buscaron protección institucional sea tan reducido, considerando que, como consecuencia de la agresión, el 15% requirieron atención médica, otro tanto quedaron con huesos o dientes rotos y hasta quemaduras, y un 63% resultaron con moretones y dolores. También sorprenden las justificaciones de las mujeres para no solicitar ayuda: el 38% declararon que no lo consideraban necesario y el 17%, que callaron por vergüenza. Solo el 13% dijeron que no buscaron ayuda porque no sabían adónde acudir.

**Gráfico 37**

Búsqueda de ayuda por parte de las mujeres de 15 a 49 años de edad víctimas de violencia familiar en el Perú, 2004-2009 (%)

**Fuente:**

INEI.

**Elaboración:**

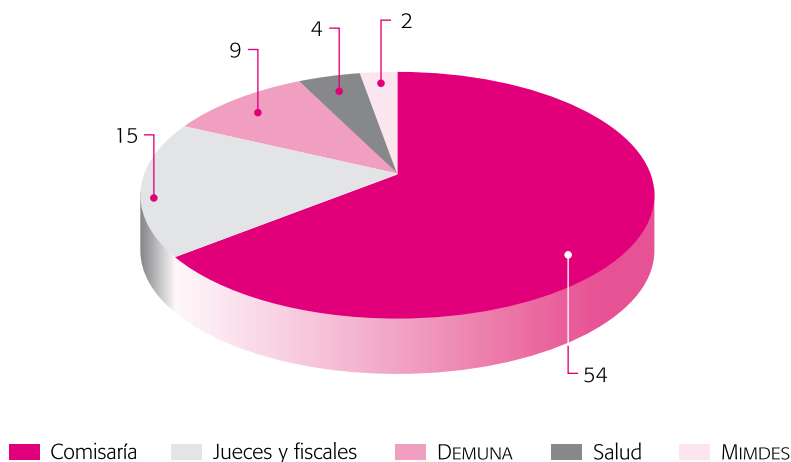
Ciudad Nuestra.



Las instituciones más solicitadas fueron las comisarías (54%), seguidas muy de lejos por los jueces y fiscales (15%),<sup>22</sup> y las Defensorías Municipales de los Niños y Adolescentes (9%). Mucho más atrás aparecen los establecimientos de salud (4%) y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2%), que ofrece atención a través de los Centros de Emergencia Mujer. Cabe precisar que una víctima puede acudir a más de una institución, por lo que no son opciones excluyentes.

**Gráfico 38**

Instituciones a las que acudieron en busca de ayuda las mujeres de 15 a 49 años de edad víctimas de la violencia familiar en el Perú, 2004-2009 (%)

**Fuente:**

INEI.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

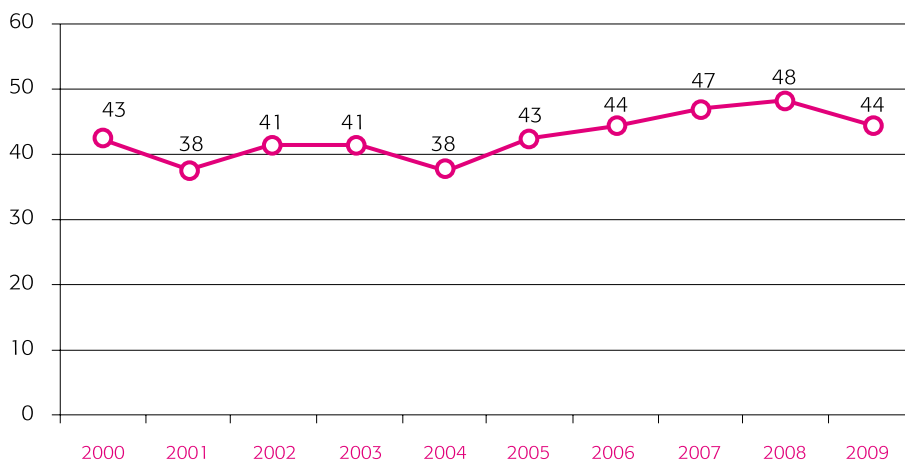
22 Según Rocío Villanueva (2009: 137), en el 13% de los feminicidios íntimos —homicidios de mujeres por razones de género cometidos por la pareja, la expareja u otro miembro de la familia— registrados por el Ministerio Público entre septiembre del 2008 y julio del 2009 la víctima había presentado ante la institución una denuncia por violencia familiar contra el presunto victimario; en el 50% de estos casos se dictaron medidas de protección. En lo que se refiere a la tentativa de feminicidio, el 44% de las víctimas habían presentado una denuncia por violencia familiar.

Entre las víctimas que acudieron a una persona cercana, la mayoría procuró el apoyo de su madre; otras buscaron la ayuda de parientes, mientras que algunas, incluso, recurrieron a amigas o vecinas.

La segunda expresión de la violencia contra la mujer son las agresiones sexuales. En el 93% de estos delitos, las víctimas son mujeres. La evolución de las agresiones sexuales en la década del 2000 ha sido ascendente. En efecto, mientras que la tasa de denuncias por violaciones a la libertad sexual por 100 mil mujeres fue de 40 en el primer quinquenio (2000-2004), durante el siguiente (2005-2009) se elevó a 45, lo que representa un incremento del 13%.

**Gráfico 39**

Violación de la libertad sexual por 100 mil mujeres en el Perú, 2000-2009



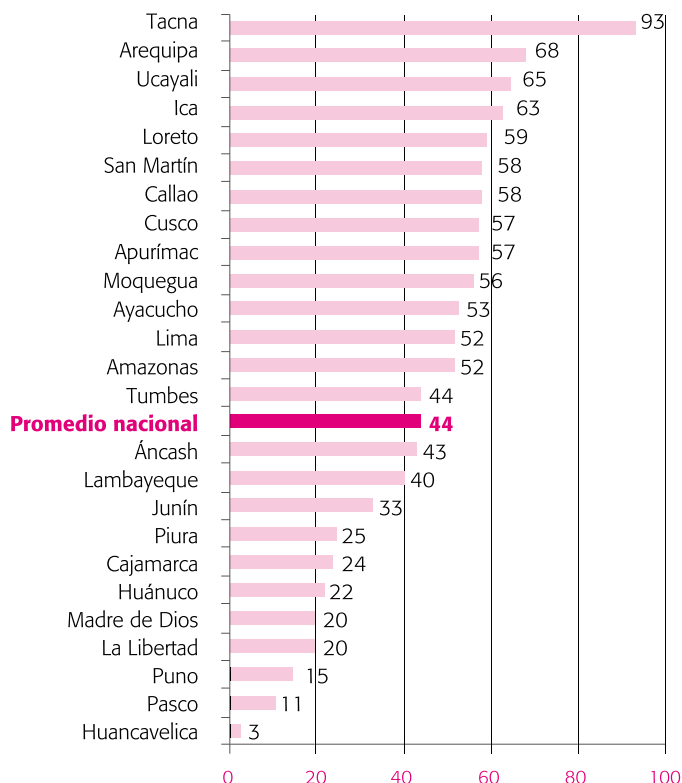
**Elaboración:**

Ciudad Nuestra sobre la base de estadística delictiva de la Policía Nacional y de población del INEI.

En el 2009, el ranking de denuncias por violación sexual contra la mujer por 100 mil mujeres fue encabezado por Tacna (93), seguida de lejos por Arequipa (68), Ucayali (65) e Ica (63). Tacna y Arequipa también se ubican entre las regiones con más denuncias de violencia familiar contra la mujer. Las regiones con menores tasas fueron Huancavelica (3), Pasco (11), Puno (15), La Libertad (20) y Madre de Dios (20).

Gráfico 40

## Violación de la libertad sexual por 100 mil mujeres en el Perú, por regiones, 2009

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra sobre la base de estadística de violencia familiar de la Policía Nacional y de población del INEI.

Otro crimen que se comete mayoritariamente contra mujeres de toda edad es la trata con fines de explotación sexual.<sup>23</sup> Aun cuando también existe la explotación sexual de hombres, son las mujeres las más demandadas y las principales víctimas de la industria del sexo, pues ellas son percibidas como objetos sexuales desde la niñez. Esta práctica se ve facilitada por la tolerancia a la prostitución, ampliamente arraigada y aceptada en la sociedad (Organización Internacional para las Migraciones y Movimiento El Pozo 2005: 19).

<sup>23</sup> En enero del 2007, la Ley 28950 modificó el Código Penal a efectos de establecer que la trata de personas tiene como finalidad no solo la explotación sexual, sino también la venta de niños, la mendicidad, la explotación laboral, así como la extracción y el tráfico de órganos y tejidos humanos.

Según el Departamento de Estado de Estados Unidos de América, muchas víctimas de este delito en el Perú son niñas y jovencitas amazónicas de las zonas rurales más pobres, que creyendo en falsas promesas de empleo o educación son trasladadas desde su lugar de origen y obligadas a prostituirse en clubes nocturnos, bares y burdeles. En cuanto al turismo sexual infantil, este se practica sobre todo en Iquitos, Madre de Dios y Cusco (United States of America-Department of State 2010: 268-269).

Asimismo, se han detectado casos de mujeres peruanas que son obligadas a ejercer la prostitución fuera del país. Entre los destinos más importantes se encuentran Ecuador, España, Italia, Japón y Estados Unidos.<sup>24</sup> Por otra parte, el Perú también sirve como país de destino para actividades de prostitución forzada impuestas sobre algunas jóvenes ecuatorianas y bolivianas.

Al analizar los casos incorporados por la Policía Nacional en el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA) entre los años 2004 y 2010, la organización no gubernamental Capital Humano y Social Alternativo (2010: 11-13) ha identificado que los principales puntos de origen de la trata en el Perú se ubican en la selva y en la ceja de selva. Destacan entre estos Iquitos y Yurimaguas en Loreto, Aguaytía y Pucallpa en Ucayali, Tingo María en Huánuco, y Quillabamba en el Cusco.

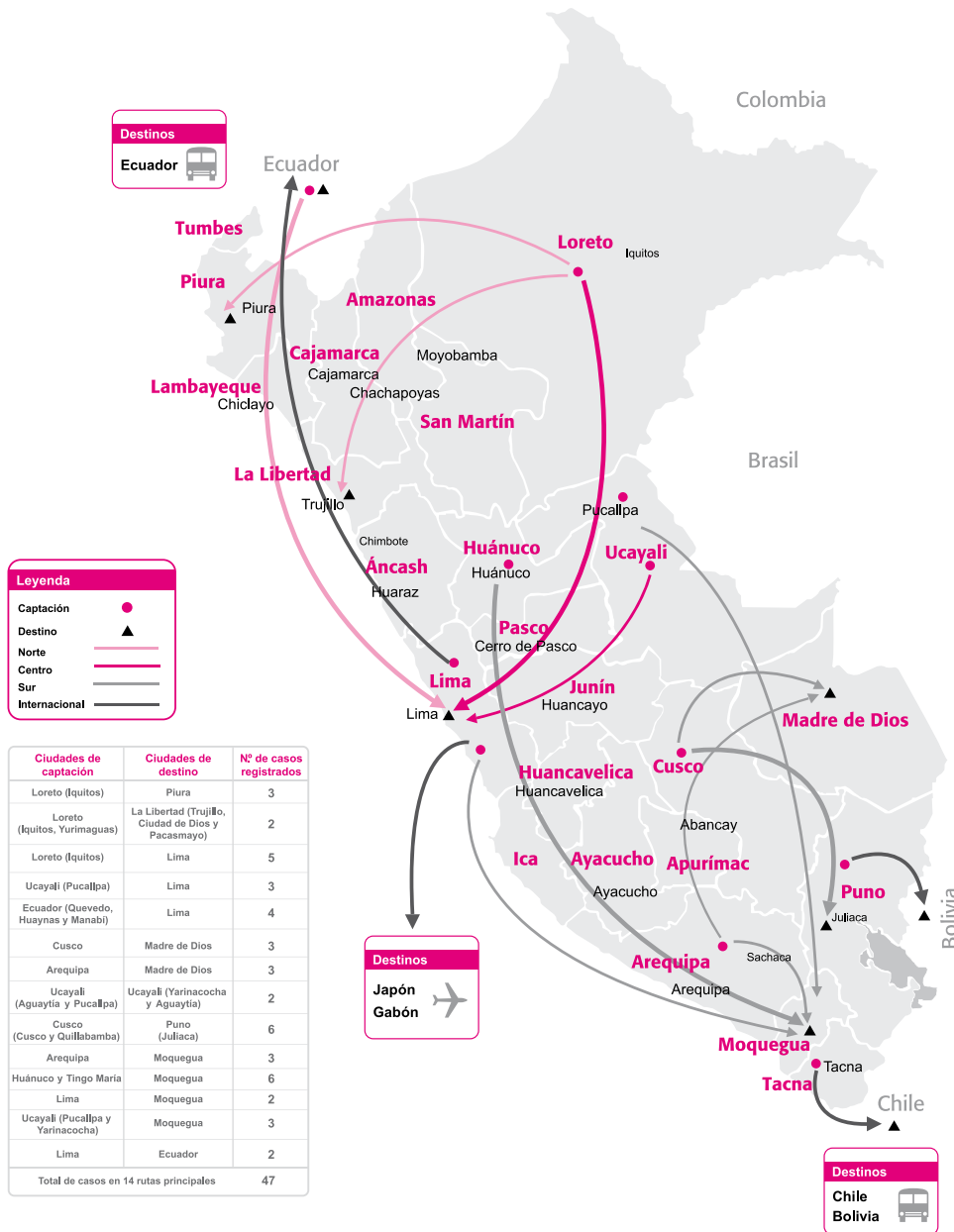
Lima aparece no solo como un lugar de destino, sino también como un centro de tránsito para las víctimas, quienes son traídas a la capital y luego transportadas con destino al sur del país, que aparece como el principal destino de la trata de mujeres adolescentes con fines de explotación sexual. En esta zona destacan las regiones de Moquegua, Arequipa, Cusco, Puno y Madre de Dios, en las que el fenómeno parece estar asociado a la presencia de industrias extractivas, tanto legales como ilegales. En Madre de Dios, por ejemplo, se estima que más de 1000 niñas de 12 a 17 años de edad son llevadas cada año a los burdeles de los campamentos informales de oro de la Amazonía; una vez que llegan ahí, ya no pueden salir.<sup>25</sup>

24 Entre los países limítrofes, Capital Humano y Social Alternativo (2010: 11-13) también identifica a Bolivia y Chile como lugares de destino.

25 Véase Del Río (2011: A-13).

**Gráfico 41**

Rutas de la trata de personas en el Perú, 2004-2010



**Fuente:**  
Sistema RETA-Policía Nacional.

**Elaboración:**  
Capital Humano y Social Alternativo.

El Departamento de Estado también da cuenta de que en el 2009 la Policía investigó 103 casos de trata de personas con fines de explotación sexual, de los cuales 78 fueron procesados judicialmente, aunque solo 9 personas han sido condenadas con penas privativas de libertad. Un año antes, 54 casos fueron judicializados y solo 6 personas condenadas. Considerando la magnitud del fenómeno, la acción de la justicia es claramente insuficiente. Por ello, esta institución calificó al Perú como un país que no cumple en su totalidad con los estándares mínimos necesarios para eliminar la trata de personas, y recomendó, entre otras medidas, más energía en la persecución del delito, así como el fortalecimiento de las acciones de asistencia y protección a las víctimas (United States of America-Department of State 2010: 269-270).

## 5.2 El consumo de drogas

Las drogas están asociadas a la violencia. Por lo menos, tres formas de violencia se derivan de estas. La primera es la psicofarmacológica, ocasionada por las alteraciones emocionales y cognitivas que produce el consumo, y que puede llevar al ejercicio de la violencia contra otras personas o contra el propio consumidor; en este último caso, el de la violencia autoinfligida, el daño se puede traducir no solo en lesiones, sino también en accidentes por sobredosis, intoxicación aguda e, incluso, suicidio. La segunda forma de violencia es la económica-compulsiva, que lleva al consumidor a asumir comportamientos delictivos para financiar su consumo. Por último, tenemos la vinculada al tráfico ilícito y al ejercicio de la fuerza que este conlleva para hacer valer los acuerdos o para proteger y ampliar mercados (Masías 2010).

Es extendida la percepción de que el consumo de drogas en el país ha seguido creciendo. Así lo sostienen el 83% de los encuestados por el Centro de información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO) en su último estudio nacional de opinión pública sobre la problemática de las drogas en 13 ciudades del Perú, publicado por el diario *El Comercio* el 30 de junio del 2010.

Los estudios epidemiológicos realizados por investigadores de CEDRO entre los años 2001 y 2010 miden la prevalencia del consumo de drogas durante toda

la vida, durante el año anterior a la encuesta y durante el último mes, lo que se conoce como prevalencias de vida, año y mes. Quizá este último indicador es el más útil porque da cuenta de la proporción de la ciudadanía que actualmente consume drogas.

Veamos qué resultados arrojan estos estudios sobre el consumo de drogas legales. En lo que se refiere al alcohol, si bien al parecer ha habido un leve incremento a lo largo de la década —medido por las prevalencias de vida y año—, su consumo actual ha caído entre el 2005 y el 2010, pasando del 47% al 37%. Y en cuanto al tabaco, el consumo se incrementó entre el 2001 y el 2005 en los tres indicadores, para luego caer de manera importante hacia el final de la década.

Los resultados sobre el consumo de drogas ilegales son parecidos. La marihuana, por lejos la droga ilegal más consumida, experimentó un incremento entre el 2001 y el 2005, y una caída entre el 2005 y el 2010. No obstante esta caída, su consumo reciente se ubica en un nivel alto, cuatro veces mayor que en el 2001. La evolución del consumo de las drogas cocaínicas a la luz de los tres indicadores es la misma: sube del 2001 al 2005 y luego cae hasta el 2010, en todos los casos a valores inferiores que los de inicios de la última década. En el caso del éxtasis también se percibe un incremento del consumo entre el 2003 y el 2005, para luego caer en el 2007. Lamentablemente, no existe información sobre el consumo de éxtasis en el 2010. Lo mismo ocurre con la heroína, cuyo consumo en el medio parece ser casi inexistente (cuadro 3).

A modo de resumen, se puede decir que los peruanos consumen más drogas legales que ilegales, y que entre estas últimas destaca el alcohol. Entre las ilegales, la más consumida es la marihuana, seguida de lejos por las drogas cocaínicas y, más atrás, por el éxtasis. En todos los casos, el consumo en Lima es claramente superior que en el resto del país.

Por otra parte, es satisfactorio constatar una caída en el consumo, tanto de drogas legales como ilegales, especialmente durante los últimos cinco años. Corresponde explicar esta evolución. Es probable que esté asociada a una creciente conciencia del negativo impacto en la salud que tiene el consumo de drogas, vinculada a las campañas preventivas y a las medidas de restricción del

**Cuadro 3**

Prevalencia del consumo de drogas en la población peruana de 12 a 64 años de edad, 2001-2010 (%)

Sustancia	Prevalencia de vida					Prevalencia de año					Prevalencia de mes				
	2001	2003	2005	2007	2010	2001	2003	2005	2007	2010	2001	2003	2005	2007	2010
Alcohol	86,0	87,9	87,6	85,0	87,8	68,1	32,5	73,3	71,9	72,9	38,0	43,7	47,2	45,3	36,9
Tabaco	63,4	63,4	67,4	63,4	56,7	39,1	11,8	42,9	39,5	32,3	26,0	27,3	31,8	26,8	19,6
Marihuana	6,1	10,3	11,9	8,1	5,6	1,0	0,7	3,3	2,0	1,2	0,2	0,5	1,0	0,5	0,8
PBC	2,4	4,1	3,7	2,2	2,1	-	0,1	0,8	0,3	0,2	-	0,1	0,1	0,1	0,0
Cocaína	2,0	3,9	3,4	1,7	1,5	0,7	0,5	1,4	0,6	0,2	0,3	0,3	0,5	0,1	0,1
Éxtasis	-	0,06	1,5	1,2	1,5	-	0,03	1,3	0,2	-	-	0,0	0,7	0,1	-
Heroína	-	0,11	0,5	-	0,1	-	0,0	0,0	-	-	-	0,0	0,0	-	-

**Fuente:**

CEDRO.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

consumo —especialmente de las drogas legales—, así como a la adopción de medidas de control y fiscalización por parte de los municipios, la Policía y la Fiscalía. También es probable que a ello hayan contribuido los esfuerzos de prevención comunitaria alentados por organizaciones no gubernamentales como CEDRO y por los propios gobiernos locales.

Estas tendencias se ven confirmadas con los resultados del segundo estudio nacional de consumo de drogas entre estudiantes de secundaria, que da cuenta de una caída entre el 2005 y el 2007. En efecto, el consumo de drogas legales disminuyó ligeramente, al igual que el de drogas ilegales, a diferencia del uso de las drogas médicas —tranquilizantes y estimulantes—, que se duplicó en dicho período (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos 2009-2010: 78).

Si se comparan los indicadores nacionales de prevalencia de vida, año y mes en la población juvenil y adulta con los de otros países de la región, encontraremos



que, afortunadamente, nuestro consumo es bastante inferior. En efecto: en Chile, la Argentina, Uruguay y Bolivia se consume mucho más alcohol y tabaco que en el Perú y el Ecuador. Algo parecido ocurre con la marihuana: los peruanos consumimos 11 veces menos que los argentinos, 10 veces menos que los chilenos, 9 veces menos que los ecuatorianos y la mitad que los bolivianos. Incluso, a pesar de ser productores de drogas cocaínicas, nuestro consumo de cocaína representa la décima parte que el de la Argentina, la sexta parte que el de Uruguay, la cuarta parte que el de Chile y la tercera parte que el de Bolivia. La droga cuyo consumo sí es superior en el Perú es la pasta básica, pues tenemos más consumidores respecto a nuestra población total que Ecuador, Bolivia y Uruguay, aunque menos que Chile y la Argentina (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos 2008: 35 y ss.).

La explicación más recurrente del mayor consumo de drogas legales e ilegales en los países del Cono Sur es que, en general, sus niveles de ingreso y de consumo son superiores que los nuestros. No obstante, ello no explica por qué, en relación con varias drogas, nuestro consumo es menor que el de Ecuador y Bolivia. Tampoco explica por qué, respecto a la mayoría de las drogas, nuestro consumo fue menor a fines de una década en la que, en términos generales, los niveles de ingreso se incrementaron mientras que los de pobreza, pobreza extrema y desempleo se redujeron.



## Segunda parte

# Las fortalezas y las debilidades institucionales

Capítulo 6:

*La pérdida de liderazgo del Ministerio del Interior*

Capítulo 7:

*El sostenido repliegue de la Policía Nacional*

Capítulo 8:

*El creciente protagonismo de los municipios*

Capítulo 9:

*El crónico abandono del sistema penitenciario*

Capítulo 10:

*La incipiente organización del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*

**La política de seguridad** ciudadana debe proveer a los ciudadanos de cuatro servicios esenciales, a saber, la prevención de los hechos delictivos, el control y la sanción de sus responsables, la rehabilitación y reinserción social de ellos, y la atención a las víctimas. Para hacer realidad estos servicios esenciales, se requieren dos servicios de apoyo. El primero consiste en la formulación de la política y la gestión de los recursos humanos y materiales; el segundo, en su permanente evaluación y supervisión.

Nos interesa, en esta parte, dar cuenta de la manera como actúan en el Perú las principales instituciones responsables de estos servicios: el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, los municipios y los serenazgos, el sistema penitenciario y el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

**Interior es el ministerio** encargado de definir, conducir y evaluar la política pública de seguridad. Es, además, el encargado de conducir, supervisar y evaluar la labor de la Policía Nacional, la segunda institución pública y privada más numerosa en el Perú después del magisterio nacional. También le corresponden las mismas funciones en relación con gobierno e inteligencia interior, migraciones, así como el control de las empresas de seguridad privada, y el uso de las armas de fuego y los explosivos.<sup>27</sup>

La Ley 27933 le otorga al ministro del Interior la conducción del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). La Constitución y las leyes le otorgan a la Policía —órgano de línea de Interior— la responsabilidad principal y exclusiva para enfrentar las amenazas a la seguridad pública. Hay, sin embargo, algunas excepciones. Primero, cuando en circunstancias excepcionales se declara el estado de emergencia y se involucra a las Fuerzas Armadas, como ahora ocurre en el VRAE, donde los militares conducen la estrategia antisubversiva, a diferencia del Alto Huallaga. Segundo, aunque la conducción nacional de la política de seguridad ciudadana corresponde a Interior, en el ámbito local los alcaldes se responsabilizan del servicio, el que asumen con la cooperación de la Policía Nacional. Debido al surgimiento de los serenazgos municipales, la Policía ha perdido la exclusividad del patrullaje. Tercero, en la lucha contra el narcotráfico, la conducción y coordinación de la estrategia nacional le corresponde a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), que Interior integra, mas no conduce. Cabe precisar que la interdicción y erradicación de cultivos ilícitos —componentes esenciales de la estrategia nacional—, así como la administración de los bienes incautados al narcotráfico, son responsabilidades exclusivas

26 En la preparación de este capítulo, los autores se han nutrido del aporte de Ximena Sierralta, quien preparó para Ciudad Nuestra el documento de trabajo «Agenda de corto y mediano plazo para el Ministerio del Interior» (Sierralta 2010).

27 La alta dirección del Ministerio está integrada por el ministro, los viceministros de Orden Interno y de Gestión Institucional, y el secretario general. Hasta marzo del 2009, en que se creó el Viceministerio de Gestión Institucional, el sector contaba con un solo viceministerio. El Ministerio cuenta, además, con cinco órganos de línea: las direcciones generales de Gobierno Interior, Inteligencia, Policía Nacional, Migraciones y Naturalización, y Control de Servicios de Seguridad Privada y de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil. También cuenta con un órgano consultivo, cuatro de control —Institucional, Asuntos Internos, Procuraduría Pública y Defensoría del Policía—, cuatro de asesoramiento —Jurídico, Planeamiento y Presupuesto, Defensa Nacional y Derechos Humanos— y cuatro de apoyo —Administración, Personal, Informática y Telecomunicaciones, y Comunicación Social—. El ministro, además, trabaja con el apoyo de un gabinete de asesores.

de Interior. Cuarto, si bien la Policía es la responsable del mantenimiento del orden público, la gestión de los conflictos sociales le corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), para lo cual cuenta con el apoyo de Interior y de otros sectores.

No obstante sus importantes funciones, durante las últimas décadas el Ministerio del Interior ha perdido liderazgo, protagonismo, eficacia y legitimidad. Dos factores lo explican. Primero, la conducción militar del sector, que fue predominante durante las décadas de 1970, 1980 y 1990. En efecto, esta se hizo patente durante los gobiernos de Juan Velasco y Francisco Morales Bermúdez, y se consolidó en el contexto del conflicto armado interno, cuando la principal responsabilidad por la seguridad recayó en las Fuerzas Armadas, a las que se debió subordinar la Policía Nacional. Durante el gobierno de Fujimori, Interior fue presa del manejo corrupto de Vladimiro Montesinos, lo que socavó aún más su desarrollo institucional y su profesionalismo.

Segundo, la restauración democrática de la última década no se ha traducido en la emergencia de una conducción civil que, sobre bases técnicas y profesionales, reencauce al sector por la senda de la modernización institucional. El repliegue de los militares ha sido sustituido por un mayor protagonismo policial, lo que ha frenado la incorporación del sector a los esfuerzos por reformar el Estado y, especialmente, a la lucha contra la corrupción, que sigue constituyendo su talón de Aquiles. Esto deja como resultado un ministerio muy débil, con serias limitaciones para que el gobierno democrático defina y conduzca la política de seguridad, y ejerza un efectivo control de la labor policial.

El fracaso de la última década se explica por la ausencia de una política de Estado en seguridad pública. La séptima política del Acuerdo Nacional, que debió constituir su punto de partida, desafortunadamente no se tradujo en un plan de largo plazo que expresara los acuerdos existentes en esta materia.

A falta de una política de Estado, bueno hubiera sido una de gobierno, pero ni la administración de Alejandro Toledo ni la de Alan García la impulsaron. Ambos contaron con tantas políticas de seguridad como ministros tuvieron. Toledo contó con seis ministros en siete gestiones ministeriales; al momento

de escribir estas líneas, García está en su séptimo ministro del Interior. Esto arroja una gestión promedio de ocho meses y medio en la última década. Ninguna empresa —y menos una tan grande como el Ministerio del Interior, con funciones tan importantes como diversas, con recursos tan numerosos y con una organización tan compleja— puede funcionar mínimamente bien con una rotación tan alta de su presidente ejecutivo. Mucho menos podrá enfrentar con una mínima eficacia tanto los múltiples desafíos operacionales como los tremendos retos de la gestión administrativa, incluyendo, por supuesto, la lucha frontal contra la corrupción.

Colombia y Chile son los países que cuentan con instituciones policiales más profesionales, eficientes y legitimadas en América Latina. No cabe duda de que un componente de su éxito ha sido la relativa estabilidad institucional de la que han gozado, lo que les ha permitido emprender procesos de modernización institucional que, para producir frutos, requieren sostenibilidad en el tiempo. Esa estabilidad estuvo garantizada por la larga permanencia de los altos mandos del sector y de las instituciones. En Colombia, en el período que coincidió con las administraciones de Toledo y García, el sector contó con ocho ministros de Estado y cuatro directores generales de la Policía Nacional, en tanto que Chile tuvo cuatro ministros de Estado e igual número de directores de Carabineros.<sup>28</sup>

Agrava la situación descrita el hecho de que el citado ministerio no cuenta con una planta profesional altamente capacitada y estable, que garantice la continuidad de las políticas, como ocurre en ministerios bien consolidados como Economía y Finanzas, o en instituciones de excelencia como el Banco Central de Reserva.

La plana mayor de Interior recae en funcionarios de confianza, que son con frecuencia removidos por el ministro de turno. El mejor ejemplo de esto es la rotación de los directores generales. Especialmente grave es la alta rotación del director de la Policía, que es su gerente general. En efecto, Toledo contó con

---

28 En Colombia, el nombramiento del director general de la Policía —que está a cargo del presidente de la República— es por tiempo indefinido, e incluso su mandato puede ser extendido hasta después de que haya cumplido sus años de servicio en la institución. En Chile, los generales directores de Carabineros son nombrados por cuatro años por el presidente de la República, y solo pueden ser removidos por causales expresamente establecidas en la ley.

siete directores generales y García, al escribir estas líneas, también lleva siete en su haber. De manera que la tasa de rotación de ministros coincide con la de los directores policiales; es decir, uno cada ocho meses y medio. Al igual que en el caso del ministro, el nombramiento del nuevo director de la Policía se traduce en una recomposición de los principales mandos institucionales.

La falta de un acuerdo político básico para la seguridad —que se traduzca en un plan de largo plazo con alto grado de legitimidad—, sumada a las difíciles condiciones de seguridad, lleva a que el titular del sector sea presa fácil de las pasiones políticas y el blanco preferido de la oposición. Esto hace muy precaria la estabilidad en el cargo del ministro encargado de la seguridad. Durante la última década, dos hechos han agravado esta precariedad; a saber, el manejo del orden público en el contexto de protestas sociales violentas y las grandes adquisiciones.

El «arequipazo» de junio del 2002 llevó a la renuncia de Fernando Rospigliosi y, un mes después, a la recomposición del gabinete ministerial presidido por Roberto Dañino. La huelga de los maestros y el paro agrario de junio del 2003 llevaron, primero, a la caída del ministro Sanabria, y poco después, a la del gabinete presidido por Luis Solari. El «baguazo» de junio del 2009 ocasionó la caída de Mercedes Cabanillas y del gabinete encabezado por Yehude Simon. Aunque no tuvo la repercusión política de estos hechos, el linchamiento del alcalde de Ilave (Puno) por una turba en el 2004 propició la censura de Fernando Rospigliosi por el Congreso y su segunda salida de la cartera; por otra parte, la sorpresiva toma de la comisaría de Andahuaylas por los etnocaceristas, en enero del 2005, obligó a la salida de Javier Reátegui.

Graves irregularidades en la adquisición de patrulleros para la Policía llevaron a la renuncia de Pilar Mazzetti en el verano del 2007. Irregularidades aún más graves en la adquisición de patrulleros se presentaron cuando Luis Alva Castro ocupó la cartera. Estos hechos mancharon irremediablemente su gestión; de no haber sido por el respaldo que le otorgaron el presidente García y la bancada oficialista del Congreso, Alva Castro habría salido censurado mucho antes de la caída del gabinete presidido por Jorge del Castillo, en octubre del 2008, que se debió al escándalo de los petroaudios.



Otro ministro cuya gestión se vio manchada por serias denuncias de corrupción en la adquisición de portatropas fue Octavio Salazar, quien se salvó de renunciar gracias al apoyo presidencial.<sup>29</sup>

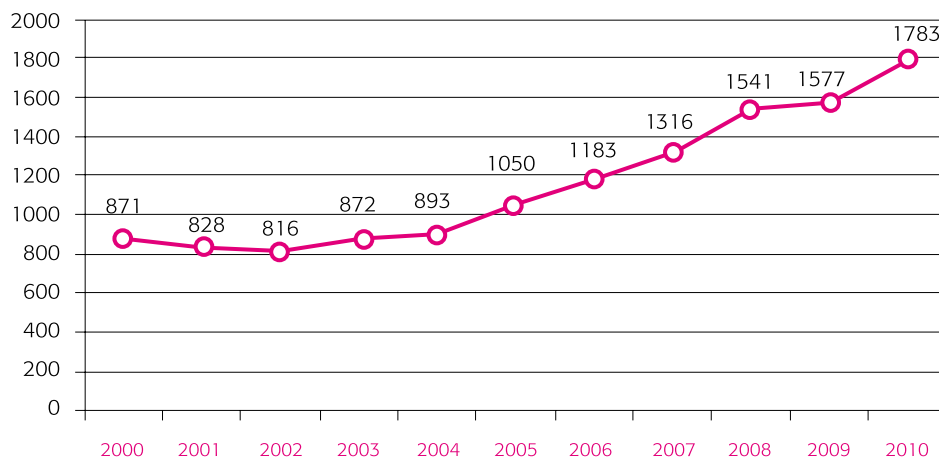
La ausencia de una política de Estado, la inestabilidad crónica del sector, los problemas de gestión administrativa y los recurrentes escándalos de corrupción no solo han afectado seriamente el liderazgo del Ministerio del Interior, sino que han contribuido a una paulatina pérdida de su peso relativo en la administración pública nacional, lo que se ha traducido en términos presupuestarios. Así, aunque en términos absolutos el presupuesto de Interior se duplicó durante la última década, en términos relativos su participación se redujo del 9% del presupuesto nacional en el año 2000 al 5% en el 2010. El deterioro de la seguridad era razón suficiente para detener y revertir esta caída. No ha sido así, lo que demuestra inobjetablemente la poca importancia política y presupuestal asignada a la seguridad pública durante el último decenio.

---

29 Durante los próximos años, una de las prioridades de la gestión del Ministerio del Interior deberá ser garantizar la máxima transparencia y eficiencia en sus adquisiciones, para evitar los recurrentes problemas de corrupción; de lo contrario, estos seguirán dañando la imagen del sector y la reputación de sus titulares. Para ello, será necesario fortalecer la Oficina General de Administración del ministerio con siete u ocho funcionarios de alto nivel, idealmente reclutados a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) para hacerse cargo de las mayores adquisiciones del sector. Mejor todavía sería que se hiciera realidad la idea de contar con un solo ente responsable de las grandes compras en el sector público, la Central de Compras Públicas-Perú Compras, creada por Decreto Legislativo 1018 del 3 de junio del 2008. Otra opción sería asociarse con otros sectores para realizar compras corporativas.

**Gráfico 42**

Presupuesto del Ministerio del Interior, 2000-2010 (millones de US\$)

**Fuente:**

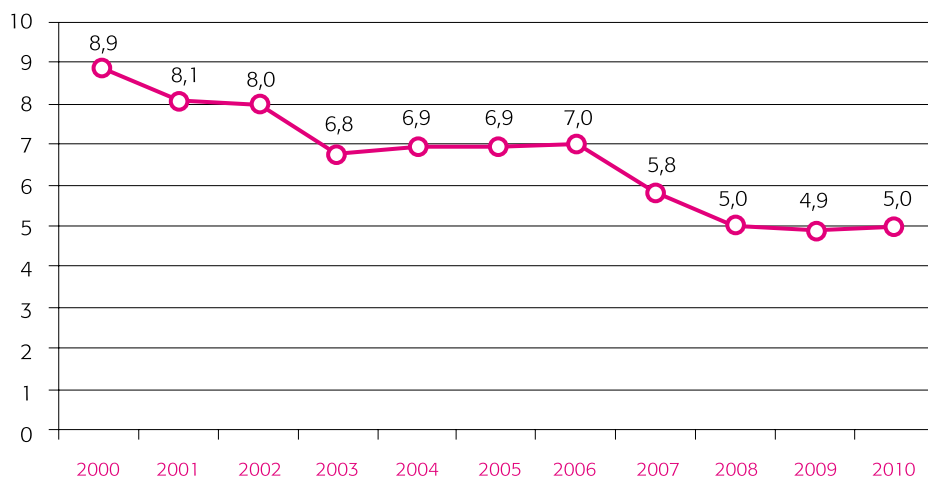
MEF.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

**Gráfico 43**

Presupuesto del Ministerio del Interior con relación al presupuesto nacional, 2000-2010 (%)

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra sobre la base de información presupuestal del MEF.

**A pesar de que** la derrota estratégica del terrorismo a inicios de la década de 1990 fue principalmente el resultado del destacado trabajo de las unidades de investigación de la Policía Nacional, la institución quedó muy golpeada por los años de la violencia, tanto en razón de su derrota inicial frente a SL en Ayacucho —a principios de la década de 1980— como debido a la subordinación militar a la que fue sometida durante el resto del conflicto. El conflicto armado dejó, además, 682 policías muertos, 754 heridos y 101 con severa discapacidad, sin contar los cientos —si no miles— que arrastran secuelas psicológicas como consecuencia de su participación, que no siempre se dio en condiciones de adecuada preparación y equipamiento.<sup>30</sup>

Las públicas disputas entre la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones y la Guardia Republicana llevaron a su unificación en la Policía Nacional durante el primer gobierno de García. Ello resolvió algunos problemas, pero no todos. Así, se logró explotar mejor la economía de escala y se acabaron los enfrentamientos a balazos en las calles, pero las intrigas y la lucha interna por el poder no cesaron. Tres culturas institucionales diferentes se mezclaron, sin que de ello resultara una nueva doctrina ni una visión común del quehacer policial. La especialización se fue perdiendo paulatinamente y los problemas de corrupción, lejos de superarse, se profundizaron, sobre todo en la década de 1990.

El terrorismo llevó a la nueva institución a concentrar sus recursos más importantes en enfrentarlo, lo que la obligó a dejar las calles y replegarse en sus instalaciones, que se transformaron en cuarteles. Este repliegue mermó su capacidad preventiva.

En la misma época, el gobierno dispuso como jornada laboral el servicio de 24 por 24; es decir, un día completo de trabajo efectivo por otro de franco o de vacaciones. Unos años después —a principios de la década de 1990, durante

---

30 De los 682 policías que fallecieron durante el conflicto armado interno (1980-2000), 125 eran oficiales; 506, suboficiales; y 51, especialistas. De los 754 policías heridos, 110 son oficiales; 609, suboficiales; y 35, especialistas. Y de los 101 policías que quedaron con discapacidad permanente, 25 son oficiales; 68, suboficiales; y 8, especialistas. Por otra parte, las fuerzas policiales también acumularon graves denuncias por violaciones de los derechos humanos y ocuparon el tercer lugar como grupo responsable de que el 7% de los peruanos murieran o desaparecieran como consecuencia de la guerra interna. El primer lugar lo ocupó SL, con el 54%; y el segundo, las Fuerzas Armadas, con el 29%. Véase Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003: 237-238).

el gobierno de Fujimori y Montesinos—, se autorizó a los efectivos policiales a trabajar para terceros en sus días de descanso, a través de los denominados «servicios individualizados». En la medida en que es imposible mantener permanentemente la misma productividad, muchos efectivos prestan servicios a terceros y descansan cuando les correspondería trabajar para el Estado.<sup>31</sup> Por efectos de la corrupción, muchos solo trabajan para terceros.<sup>32</sup> Las unidades más afectadas son las comisarías, por cuanto las otras —encargadas de la investigación criminal y el mantenimiento del orden público— habitualmente otorgan beneficios especiales a su personal, que puede, así, prescindir del trabajo para terceros. Si bien este régimen laboral contribuyó a aliviar la situación de bajos ingresos —pues el trabajo para terceros puede llegar a representar el 50% del ingreso total del efectivo—, acabó con la exclusividad del servicio público policial y abrió las puertas a su silenciosa privatización.<sup>33</sup>

Entre 1989 y el 2005, mientras la población nacional se incrementó en 30%, el pie de fuerza policial se redujo en 27%, pasando de 120 mil a un poco más de 88 mil efectivos (Ministerio del Interior 2009: 5). Esto llevó a un incremento de la ratio de habitantes por policía en un 81%, al pasar de 176 a 318. En los últimos años, durante la segunda administración de García, el pie de fuerza se ha recuperado hasta llegar a 101 725 efectivos en marzo del 2010 (Ministerio del

---

31 Existe una amplia gama de formas en las que el efectivo descansa el día que le toca desempeñar su servicio público. Entre estas está dormir en los ambientes de las unidades policiales o en los vehículos institucionales, así como pasar el día en la unidad evitando el servicio de calle.

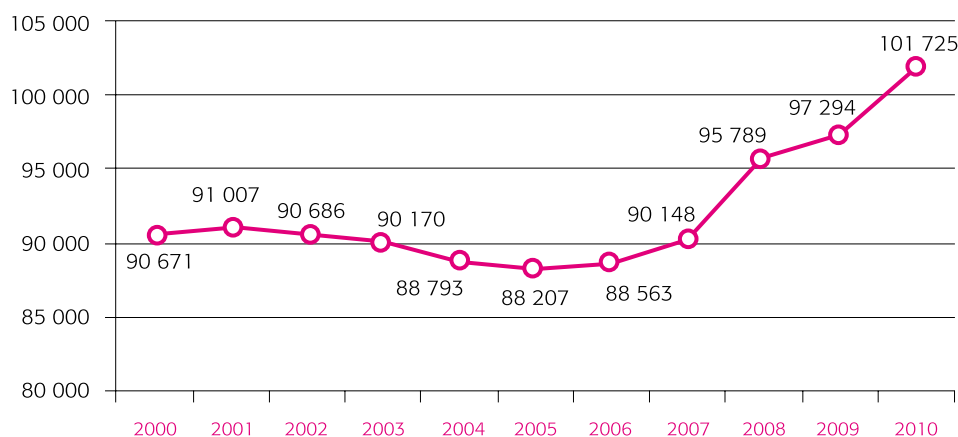
32 En el 2008, la Defensoría del Pueblo encargó a los autores la realización de una encuesta a más de 500 efectivos policiales de Lima Metropolitana. El 40% manifestaron tener conocimiento de que muchos de sus colegas trabajan para terceros no solo durante sus días de descanso, sino también durante los días en que deberían estar brindando servicio público.

33 Además, ha mermado dramáticamente la calidad del servicio policial, por las siguientes razones. Primero, porque los efectivos dejan de descansar, lo que afecta su productividad durante el servicio público. Es más: con frecuencia, el personal descansa el día en que debería brindar su servicio al Estado, pues el «servicio individualizado» es más exigente y puede consistir en una jornada continua de 12 horas. También es frecuente que, debido a la falta de control o a la corrupción, los efectivos trabajen para terceros no solo durante sus días de franco. Segundo, porque este sistema expone al efectivo a una sobrecarga que afecta seriamente su vida familiar y que, probablemente, explique los numerosos incidentes de violencia familiar en los que aparecen involucrados policías. Tercero, porque para evitar el exceso de trabajo, el personal prefiere servir en unidades o en tareas administrativas, cuyo horario es de oficina, lo que explica el crecimiento desmedido de estas unidades durante los últimos años. Cuarto, porque el «servicio individualizado» también afecta negativamente la imagen policial, pues el efectivo, formado por el Estado para prevenir y perseguir el delito, ve degradadas sus funciones y se convierte en un mero vigilante privado o lo que comúnmente se conoce como guachimán.

Interior 2010: 3),<sup>34</sup> lo que representa una ratio de 290. Gracias a estos esfuerzos se ha revertido una tendencia al deterioro de la ratio, que se mantuvo durante tres lustros. Por ello, ha sido necesario crear escuelas de suboficiales en casi todas las regiones del país. Así, durante los últimos cuatro años se han creado por lo menos 11 escuelas, lo que ha generado que, en el 2010, se cuente con un total de 25.

Gráfico 44

## Número de policías en el Perú, 2000-2010



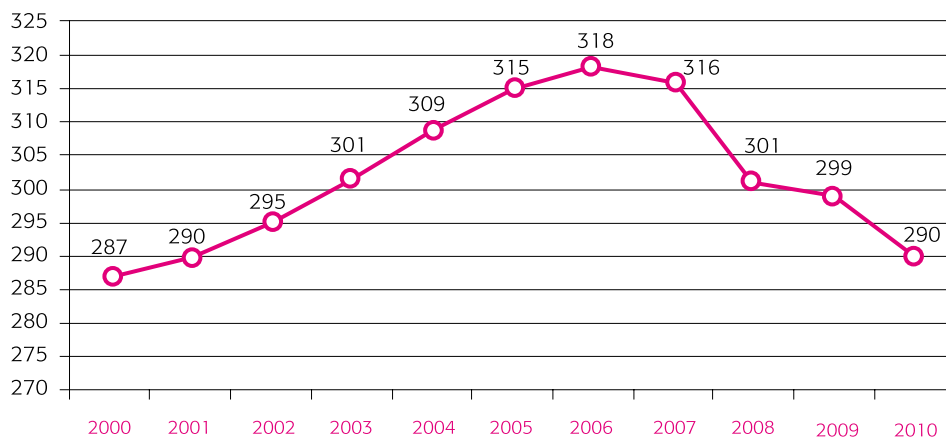
Fuente:

Ministerio del Interior.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

34 El compromiso de campaña del presidente García fue incrementar con 20 mil efectivos el pie de fuerza policial. El incremento ha sido de 13 163 efectivos, habiéndose pasado de 88 563 en el 2006 a 101 725 en marzo del 2010; un incremento nada desdeñable del 15%, que no obstante queda corto para la meta planteada en el 2006. Empero, el ministro Hidalgo acaba de declarar que, en el curso del 2011, se incorporarán a la Policía Nacional más de 5600 nuevos policías. Véase *Perú.21*, edición *on line* del 1 de enero del 2011.

**Gráfico 45****Habitantes por policía en el Perú, 2000-2010****Elaboración:**

Ciudad Nuestra, sobre la base de estadística del número de policías del Ministerio del Interior.

Gustavo Carrión, quien fue director general y antes director de Instrucción y Doctrina de la Policía Nacional, sostiene que si bien es loable que se haya incrementado significativamente el número de policías en los últimos años, ello se ha hecho a costa de sacrificar la calidad de la formación, por cuanto la mayoría de escuelas de suboficiales no cuentan con instructores ni con facilidades ni equipos mínimamente adecuados para proveer a los policías de una mínima formación. Sostiene, asimismo, que alrededor de 5 mil de los 13 mil nuevos policías son licenciados de las Fuerzas Armadas que recibieron una formación de seis meses antes de ser desplegados para el servicio, lo que resulta claramente insuficiente, por cuanto la formación y experiencia militar son poco relevantes para el trabajo policial. Recomienda, además, que las actuales 25 escuelas se reduzcan a 8 —las de Puente Piedra y San Bartolo, en Lima, y otras seis en ciudades estratégicas del Perú— que cubran la demanda nacional; esto permitiría contar con escuelas bien equipadas y con personal docente idóneo.<sup>35</sup>

La actual ratio de habitantes por policía (290) no se encuentra muy lejos de la recomendada por Naciones Unidas (250), lo que significaría que el déficit de policías no es tan alarmante. No obstante, hay que tomar con pinzas nuestra

35 Entrevista con los autores realizada el 5 de enero del 2011.

ratio, por cuanto hay un conjunto de factores que, en la práctica, determinan que existan muchos menos efectivos haciendo trabajo policial que los indicados.

Primero, el número de efectivos que se desempeñan en unidades administrativas es muy elevado.<sup>36</sup> Para fines del 2007, esa cifra llegaba a casi 15 mil efectivos de los 90 mil existentes; es decir, el 17%. A esta cifra hay que sumarle la del personal que desempeña funciones administrativas en unidades operativas. La proporción de efectivos dedicados a labores no policiales es muy alta, tanto si se compara con la situación de otros cuerpos como si el cotejo se establece con empresas de servicios —como una cadena de supermercados, por ejemplo—, en las que la carga de las funciones administrativas habitualmente no excede el 10%. Además de reflejar una ineficiente distribución del relativamente escaso recurso humano, estas cifras dan cuenta del atraso tecnológico que afecta a la institución.

Segundo, la Policía asume funciones que, en sentido estricto, no le corresponden o perfectamente podrían ser encargadas a otras instituciones del Estado. En efecto, la Policía debería enfocar su misión en su razón de ser, que es prevenir e investigar el delito y mantener el orden público. En estas, que son sus funciones básicas, a la Policía no le está yendo muy bien. En prevención del delito, ha seguido perdiendo la iniciativa frente a los municipios, los que, a través de los serenazgos, vienen asumiendo de manera más decisiva esa función.<sup>37</sup> En investigación del delito, las unidades especializadas cumplen una mejor labor que las que llevan a cabo las comisarías para investigar los delitos menores, los que en la práctica no se investigan. No obstante, incluso las unidades especializadas muestran limitaciones frente a los desafíos, y son objeto de recurrentes quejas referidas a la corrupción y a manifestaciones patentes de influencia política. En mantenimiento del orden público, la Policía está claramente a la defensiva, con

36 La Sanidad, por ejemplo, cuyos miembros no desarrollan labores policiales, cuenta con una plantilla muy abultada gracias a que, durante el primer gobierno de García, fueron incorporadas a esta unidad miles de personas que carecían de calificaciones. En el 2001 esta dependencia contaba con casi 11 mil efectivos de un total de 91 mil, lo que arrojaba una ratio de un miembro de Sanidad por cada ocho policías. Durante los últimos años, esta relación ha mejorado de uno a 13, pues el personal de Sanidad se redujo a un poco más de 7 mil en el 2008, mientras que el pie de fuerza total ascendió a casi 96 mil. Además, el presupuesto de Sanidad es altísimo y el servicio que brinda a la familia policial, pésimo.

37 Véase Costa y Romero (2010b). Es interesante notar que la propia Policía comparte esta apreciación. Recientemente, el jefe policial de Lima declaró que los distritos de la ciudad con menor incidencia delictiva —como San Borja, Miraflores, San Isidro y La Molina— son precisamente aquellos que «disponen de más serenos para patrullar las calles»; *Perú21*, 19 de febrero del 2011, p. 15.

un creciente número de efectivos muertos en acciones de protesta y con un mayor número de heridos en sus filas con relación a los civiles que salen lesionados en estos contextos.

Esto obliga, pues, a que la Policía realice un gran esfuerzo de focalización para concentrar sus recursos en tareas prioritarias. Mencionemos algunas de las funciones que podrían ser transferidas.

Uno, la administración y la seguridad de los penales, que le corresponde al Instituto Nacional Penitenciario (INPE), pero que la Policía asumió en algunos establecimientos cuando se declaró la emergencia del sistema penitenciario en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Inexplicablemente, esta situación sigue sin haberse revertido del todo debido a que el INPE sostiene que no cuenta con los efectivos necesarios para asumir esas funciones. Se calcula que alrededor de 2 mil policías están destacados en penales en servicios de administración y seguridad interna y externa.

Dos, el control de tránsito. Si bien esta es una tarea que en el Perú está asociada históricamente a la Policía, no constituye una función prioritaria y podría perfectamente ser asumida por los municipios provinciales, que son los responsables por ley del tránsito, la vialidad y el transporte público,<sup>38</sup> aunque es verdad que la misma ley establece que la supervisión del servicio público del transporte urbano y el control del cumplimiento de las normas de tránsito y transporte colectivo deben ser llevados a cabo con el apoyo policial. Los recursos recabados por multas por infracciones al reglamento de tránsito se destinan a las municipalidades provinciales, las que comparten un pequeño porcentaje con la Policía. Nada impide, pues, que esta ley se modifique para que estas funciones de supervisión y control sean asumidas directamente por los municipios provinciales a través de inspectores de tránsito. A fines del 2007, solo en Lima Metropolitana cumplían funciones de tránsito 1378 efectivos policiales (Costa, Briceño y Romero 2008: 46).

Tres, salvataje, rescate de alta montaña, albergues infantiles y turismo constituyen otras funciones que, aunque en la actualidad están bien desempeñadas por

---

38 Artículo 81 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.



efectivos policiales, perfectamente podrían ser asumidas por otras instituciones, por cuanto tampoco están referidas a la misión esencial de la Policía. Por ejemplo, las labores de salvataje y de rescate de alta montaña podrían ser asumidas por los municipios provinciales o, eventualmente, por las regiones o el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), mientras que los albergues infantiles deberían ser asumidos por el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) —adscrito al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)— o por los correspondientes municipios provinciales.<sup>39</sup>

En lo que se refiere a las labores de turismo, no se entiende por qué la Policía debe contar con una unidad especializada en esta materia. Si bien es importante garantizar la seguridad de los turistas, ello debe hacerse en el marco de una adecuada política de seguridad para todos los ciudadanos que se encuentren en el territorio nacional, incluyendo a los extranjeros. Esto no impediría que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) contrate servicios de vigilancia privada en los principales centros de atracción turística del país, garantizando la adecuada intercomunicación con la Policía.

Cuatro, es necesario revisar el tamaño de ciertas unidades policiales, como Seguridad del Estado,<sup>40</sup> encargada de brindar protección a los más altos representantes de los poderes, incluyendo a los congresistas, así como a todas las embajadas. No parece necesario que cada congresista goce de la protección permanente de, por lo menos, dos policías. Tampoco parece justificarse, en las actuales circunstancias, que todas las embajadas cuenten con protección policial, salvo en reciprocidad por la protección que esos países brindan a nuestras embajadas en el extranjero. Tampoco parece razonable que la institución policial, a través del Departamento Extrainstitucional de la Dirección de Recursos Humanos, tenga asignados efectivos en más de 80 instituciones públicas, como los ministerios de Defensa y de la Mujer y Desarrollo Social, las federaciones peruanas de fútbol y de lucha libre, el Casino de Policías o el Comité de Damas de esta institución.<sup>41</sup>

39 En la actualidad existen seis centros preventivos de niños y adolescentes administrados por la Policía, tres en Lima y los restantes en el Callao, Cusco y Arequipa. En el 2010, con 120 efectivos, atendieron a 1800 menores de edad, que son albergados por un máximo de seis meses hasta que el INABIF se hace cargo de ellos.

40 En el 2010, la Dirección de Seguridad de Estado, con sede en Lima, contaba con 2700 efectivos.

41 *Perú.21*, 23 de agosto del 2010, pp. 2-3.

El tercer factor que, en la práctica, disminuye el número de efectivos desplegados —por lo menos en las zonas más pobres de nuestras ciudades— es la inequitativa distribución de policías en el territorio. Si se compara el número de habitantes por policía en las comisarías de los cinco distritos de la capital con mejor ratio (279) con el de los cinco con peor ratio (1415), tenemos que el número de policías en los primeros es cinco veces mayor (Costa y Romero 2010b: 42). A nivel nacional la situación es aún peor si se compara la ratio promedio de las cinco provincias con menos habitantes por policía (214) con la de las cinco que cuentan con menor presencia policial (6404) (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010: 112). En efecto, dicha comparación arroja que existen 30 veces más policías por habitante en las cinco provincias con mayor presencia policial.

El inequitativo despliegue territorial da cuenta de un serio problema en la política de personal, aunque este no es el único. También requiere atención urgente la altísima rotación de los mandos policiales. En parte, esto está relacionado con los cambios constantes de ministros y de directores generales, que conducen, a su vez, a cambios de colocación en los distintos niveles de la institución. También inciden otros factores como el temor a la corrupción, que lleva a cambios anuales tanto en las grandes unidades como en las comisarías. Cualquiera que sea el motivo, la alta rotación atenta contra la buena gestión y la especialización profesional, que para concretarse requieren que se implementen políticas de largo alcance y sostenibilidad en su aplicación. Actualmente, los mandos policiales se convierten en administradores precarios de una responsabilidad que saben que durará muy poco.

La política de cambios de colocación también es absolutamente irracional, por cuanto no contribuye a la especialización policial. Por lo general, los mandos y los propios efectivos pasan de una función a otra sin ninguna explicación. Lo mismo ocurre con la política de capacitación, que no parece diseñada para especializar al policía, sino para brindarles a algunos efectivos la oportunidad de presentarse a los ascensos en mejores condiciones que sus pares que no accedieron a los cursos, cualquiera que fuera la materia.

En la raíz de estos problemas está la ausencia de una ley de carrera policial que establezca con claridad, sobre la base del mérito y la excelencia, las reglas de

juego esenciales con relación el ingreso; la formación, capacitación y especialización; la evaluación del desempeño; los incentivos y los ascensos; la asignación de responsabilidades; el régimen disciplinario; y el término de la carrera. Este asunto ha estado en agenda durante la última década. En el 2004, en el marco de la reforma policial, logró consenso un proyecto de ley que no llegó a ser presentado hasta la gestión de Pilar Mazzetti, en el 2006, pero cuya discusión en el Congreso no prosperó. Es urgente volver a ponerlo en agenda.

Quizá el más grande desafío que tiene la institución es cómo adecuar su estructura y organización a las demandas del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), creado en el 2003. Este, que tiene como instancia de conducción al Consejo Nacional, cuenta además con comités regionales, provinciales y distritales que, liderados por los presidentes regionales y los alcaldes, e integrados, entre otros, por la autoridad policial respectiva, definen, implementan y evalúan los planes de seguridad ciudadana en cada circunscripción. El enfoque local constituye el fundamento del sistema y requiere, para su adecuado funcionamiento, que las instituciones nacionales —como la Policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial— se adecúen a este. Así, las autoridades en los distintos niveles de gobierno no solo deben saber trabajar en equipo junto con los otros integrantes de los comités, sino que, además, deben tener la autoridad y la autonomía necesarias para gestionar sus recursos y ponerlos al servicio del esfuerzo común.

Esta adecuación no es fácil, por cuanto la lógica institucional tiende al mando único y a la centralización. No obstante, es urgente que se produzca por una segunda razón. En los últimos años, se ha visto el fortalecimiento de los municipios y su creciente involucramiento en labores de seguridad ciudadana, lo que se ha expresado en las atribuciones conferidas a los alcaldes en la ley que creó el SINASEC. Antes, la Constitución de 1993 ya había reconocido que la seguridad ciudadana es un servicio que brindan los municipios con la cooperación de la Policía Nacional.

En este marco, el país ha experimentado el rápido crecimiento de los serenazgos, que, bajo la autoridad de los alcaldes, juegan un rol cada vez más importante en la prevención del delito; de este modo, han desplazado a la Policía, que paulatinamente ve reducirse su rol al de una fuente de recursos humanos para los serenazgos.

Aún es posible revertir esta situación, a condición de acabar con el actual régimen laboral de la Policía, recuperar la exclusividad del servicio y trabajar estrechamente junto con los municipios. Esto último permitiría que estos comiencen a destinar parte de los recursos que recaudan de los vecinos para la seguridad ciudadana no solo para sus serenazgos, sino también para fortalecer a la Policía. Para que esto ocurra, la Policía requiere no solo descentralizarse, sino aceptar sin cortapisas la autoridad de los alcaldes, la que se debe traducir en su participación en la selección, evaluación y facultad para solicitar la remoción de los mandos policiales. Estas atribuciones deberían incorporarse a la ley que regule la cooperación de la Policía con los municipios, asunto que está pendiente desde la Constitución de 1993. No obstante, ya hay algunos avances en esta dirección, sobre los que es posible construir; estos incluyen el proyecto de ley presentado por los alcaldes de Lima y Callao en septiembre del 2008, así como los 18 acuerdos de cooperación suscritos entre el Ministerio del Interior y algunos municipios a fines de noviembre del 2010.<sup>42</sup>

Una tercera razón para adecuar a la Policía a la lógica local es el éxito indiscutible de los municipios en organizar la seguridad desde abajo, en contraste con el esquema anacrónico y disfuncional desde arriba. Lo anterior no exime al gobierno nacional de establecer la política de seguridad ciudadana y sus lineamientos generales, y de trabajar estrechamente con los municipios para hacerla realidad.

No solo hay problemas en la gestión de los recursos humanos y en la organización, sino también en la política de equipamiento y modernización tecnológica, especialmente en comunicaciones e informática. Quizá este déficit sea hoy el más importante. La mejor forma de visibilizar este problema es escuchando la propia opinión de los policías. La encuesta realizada en el 2008 por la Defensoría del Pueblo dio cuenta de que solo el 10% de los más de 500 policías de la capital que fueron encuestados considera que los bienes y servicios institucionales están en excelente o buen estado, frente a un 23% que piensa que su estado es malo o pésimo; un nada despreciable 15% dio cuenta de que la institución no los provee. Menos de la mitad de los efectivos encuestados dijeron que sus unidades cuentan con acceso a Internet; y en aquellas donde tal acceso existe, solo el 69% es financiado por la institución policial.

---

42 Sobre los avances normativos en esta materia, véase Costa y Romero (2010b: 73-76).

Cuadro 4

## Evaluación de los medios de trabajo de los policías, 2008 (%)

N.º	Bienes y servicios institucionales	Excelente-bueno	Regular	Malo-pésimo	No provee	No responde
<b>Promedio</b>		<b>10</b>	<b>41</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>11</b>
<b>INFRAESTRUCTURA</b>						
1	Infraestructura e instalaciones	15	56	24	1	5
2	Servicios higiénicos	10	44	42	1	4
3	Dormitorios	11	49	32	3	5
<b>PERSONAL</b>						
4	Uniforme	3	24	33	32	8
5	Rancho	9	56	30	1	4
<b>CONDICIONES OPERATIVAS</b>						
6	Armamento	18	54	11	8	9
7	Municiones	14	44	17	16	9
8	Vehículos (patrulleros y motos)	17	44	29	3	8
9	Teléfono fijo	20	46	13	13	8
10	Radios	8	43	27	14	9
11	Celulares	14	30	9	31	16
12	Acceso a bases de datos	12	35	19	18	16
13	Mapa del delito (georreferenciado)	7	23	15	35	20
14	Caja chica (comisiones de servicio)	2	16	19	43	20
<b>EQUIPAMIENTO</b>						
15	Mobiliario	7	46	28	10	9
16	Útiles de oficina	8	45	21	19	8
17	Limpieza	6	30	20	16	27
18	Computadoras	11	52	19	11	7
19	Impresoras	6	42	25	17	10

Fuente:

Defensoría del Pueblo.

En el 2010, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo la segunda supervisión de comisarías a nivel nacional, que esta vez cubrió 328, lo que representa grosso modo la cuarta parte del total de comisarías del país, que superan las 1200 (Defensoría del Pueblo 2010). La situación de las comisarías sigue siendo preocupante. En relación con los servicios básicos, cabe destacar que el 6% no tienen desagüe y que otro 6% carece de agua potable, mientras que en 23% este servicio es transitorio, pues solo está disponible algunas horas al día y ciertos días de la semana. El 11% de las comisarías fueron declaradas de alto riesgo por el INDECI. En cuanto a las celdas de detención, casi el 10% de las comisarías carecen de una y la mitad no cuentan con servicios higiénicos en las celdas. En el 45% de las comisarías supervisadas el personal policial asume el costo de la compra de papel bond. En casi la tercera parte de las comisarías se siguen utilizando máquinas de escribir y el 7% no cuentan con computadoras. Un poco más de la mitad de las comisarías no tienen acceso a Internet; el 60% no tienen acceso a la base de datos de requisitorias de la propia Policía; el 64% no tienen acceso a la base de datos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); el 75% no acceden al sistema policial DATAPOL y, peor aún, el 89% no acceden a la información en línea de Registros Públicos. El promedio de vehículos por comisarías es uno, al igual que el de motocicletas. El 8% no reciben gasolina y el 45% manifestaron que el abastecimiento es insuficiente. Casi las dos terceras partes de las comisarías cuentan con armamento cuya antigüedad es mayor de 10 años; el 10% no reciben municiones y en un 20% de los casos el propio personal asume su costo por la falta o el déficit en el abastecimiento de estas. La situación de los sistemas de comunicaciones no es mejor: el 28% de las comisarías carecen de teléfono fijo; el 24%, de teléfonos móviles; y el 37%, de radios.

Si bien este panorama es desolador, corregirlo no es imposible. En efecto, el propio personal de las comisarías ha aportado indicando qué bienes y servicios institucionales requiere, y en qué cantidad. Por ejemplo, cada comisaría necesita, en promedio, un patrullero y medio, dos motocicletas y el doble de municiones más de los que ya tienen. Si el déficit estimado es parecido en el resto de comisarías del país, en muy pocos años se podría suplirlo con los actuales presupuestos institucionales, considerando que un alto porcentaje de los recursos destinados a la adquisición de bienes y servicios, y otros activos, son devueltos al tesoro público por incapacidad para gastarlos.

En efecto, en el 2010 el Ministerio del Interior ejecutó solo el 94,4% de su presupuesto, que ascendió a 1782 millones de dólares.<sup>43</sup> En gastos de personal, obligaciones sociales y pensiones —que representan el 83% del presupuesto total— la ejecución fue casi del 100%. Sin embargo, en el rubro adquisición de activos, que representa el 6% del total, la ejecución llegó tan solo al 28%. En el principal ítem de este rubro —adquisición de vehículos, motocicletas y otros medios de transporte— la ejecución fue de 33%, lo que significa que de 81 millones de dólares solo se gastaron 26 millones, dejando un saldo de 55 millones.<sup>44</sup> Otro ítem en el que se devolvió dinero fue en el destinado a la construcción y refacción de infraestructura, en el que solo se gastó el 29% de los 12 millones de dólares asignados, dejando un saldo de 8,4 millones de dólares. De los recursos destinados a adquisición de *software*, alrededor de 350 mil dólares, se gastó solo el 34% y se devolvieron 224 mil dólares. Algo parecido sucedió en el rubro bienes y servicios, en el que si bien la ejecución ascendió a casi el 95%, el saldo en compra de bienes fue de 8,4 millones de dólares; y en contratación de servicios, 5,6 millones de dólares. La evaluación de las comisarías realizada por la Defensoría del Pueblo, primero en el 2008 y luego nuevamente en el 2010, arroja, pues, resultados vergonzosos.

43 El presupuesto de la Policía Nacional representó el 96% del presupuesto del Ministerio del Interior.

44 Con este saldo se hubieran podido comprar 2212 nuevos vehículos policiales a un costo unitario promedio de 25 mil dólares. Ello habría permitido atender con creces el déficit promedio de vehículos en las comisarías a nivel nacional, estimado por su propio personal en alrededor de 1200. Es interesante notar que entre los años 2008 y 2009, luego de múltiples postergaciones y cuestionamientos, la Policía terminó adquiriendo alrededor de 1500 nuevos vehículos durante las gestiones de Alva Castro y Salazar, cifra bastante inferior a los que se habrían podido adquirir con los recursos que, en el 2010, el ministerio debió devolver al tesoro público por no haberlos utilizado.

**Gráfico 46**

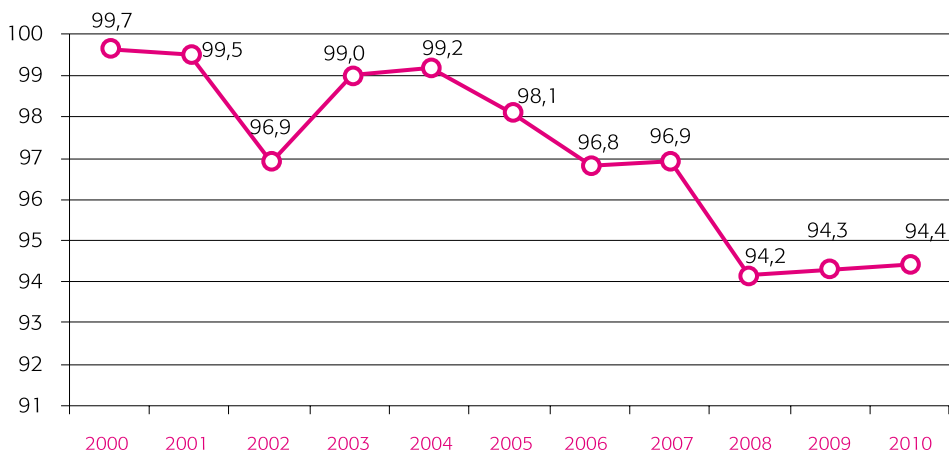
Ejecución presupuestal del Ministerio del Interior, 2000-2010 (%)

**Fuente:**

MEF.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

**Fuente:**

MEF.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

**Cuadro 5**

Presupuesto del Ministerio del Interior, por genéricas de gasto, 2010 (US\$)

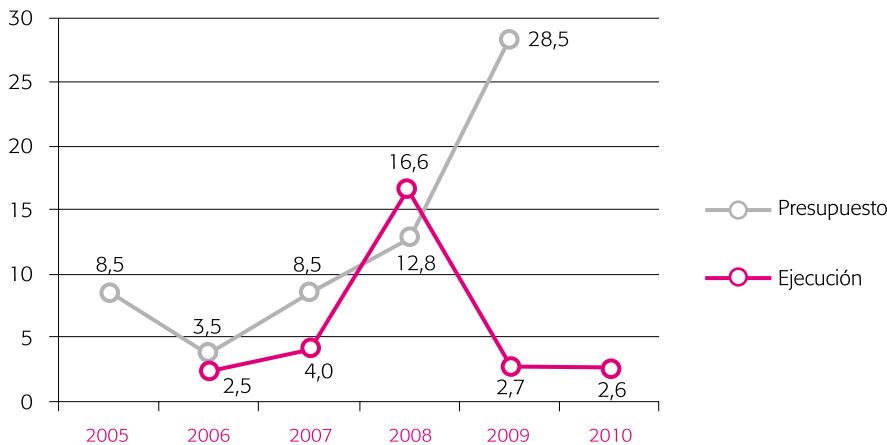
Genérica de gasto	Presupuesto	Ejecutado	Ejecutado %	No ejecutado	No ejecutado %
<b>Total</b>	<b>1 782 545 940</b>	<b>1 676 573 173</b>	<b>94,4</b>	<b>105 972 767</b>	<b>5,6</b>
Personal y obligaciones sociales	1 031 340 985	1 023 087 834	99,5	8 253 151	0,5
Pensiones y otras prestaciones sociales	411 151 440	409 462 120	99,7	1 689 320	0,3
Bienes y servicios	211 672 685	197 655 577	94,6	14 017 108	5,4
Otros gastos	17 127 388	16 214 234	94,8	913 154	5,2
Donaciones y transferencias	30 393	0	0	30 393	100
Adquisición de activos no financieros (edificios y estructuras, vehículos y maquinarias, entre otros)	111 223 047	30 153 406	27,9	81 069 641	72,1



A este lamentable récord de ejecución presupuestal hay que sumarle el referido a los recursos del Fondo de Defensa. De los 62 millones de dólares acumulados por la Policía Nacional entre el 2005 y el 2009, en septiembre del 2010 solo se había ejecutado el 45%; es decir, un poco más de 28 millones de dólares, que dejan un saldo de 34 millones de dólares. Queda claro que, actualmente, la Policía Nacional cuenta con muchos más recursos de los que puede gastar debido tanto a sus serias limitaciones de gestión como a las del Ministerio del Interior.

**Gráfico 47**

Fondo de Defensa para la Policía, 2005-2010 (millones de US\$)

**Fuente:**

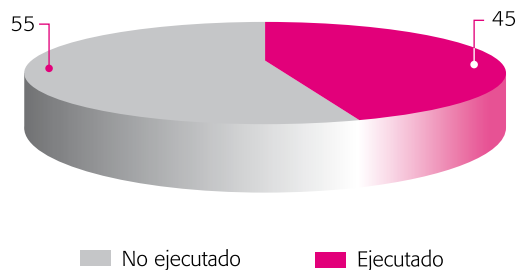
MEF.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

**Gráfico 48**

Ejecución del Fondo de Defensa para la Policía, 2006-2010 (%)

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra, sobre la base de información presupuestal del MEF.

Esta realidad es abiertamente reconocida por los propios policías: al evaluar la capacidad administrativa de la institución policial, entre el 40% y el 50% de los efectivos policiales encuestados por la Defensoría del Pueblo en el 2008 la calificaron como mala o pésima. Quienes la consideran buena o excelente no superan el 8%.

**Cuadro 6**

Evaluación de la capacidad administrativa de la Policía, 2008 (%)

N.º	Capacidad administrativa	Excelente-buena	Regular	Mala-pésima	No responde
	<b>Promedio</b>	<b>6</b>	<b>37</b>	<b>46</b>	<b>12</b>
1	Administración de recursos humanos	8	39	42	12
2	Administración de recursos financieros	4	34	50	12
3	Administración de recursos logísticos	5	36	49	10
4	Contrataciones y adquisiciones	5	37	44	13

**Fuente:**

Defensoría del Pueblo.

La evaluación de los servicios de bienestar policial corre la misma suerte, principalmente porque adolecen de los mismos problemas de gestión y de una muy extendida corrupción. En efecto, la mitad de los policías encuestados opinaron que los servicios de bienestar eran malos o pésimos, y solo el 6% los calificaron como buenos o excelentes. Los que obtuvieron las peores calificaciones fueron los de salud y farmacias, pues en ambos casos la categoría malo o pésimo supera las dos terceras partes del total. Poco ha cambiado la institución en este tema durante los últimos ocho años.<sup>45</sup>

45 Véase a este respecto Costa y Basombrío (2004: 127 y ss.) y Ministerio del Interior (2002).

Cuadro 7

## Evaluación de los servicios de bienestar de la Policía, 2008 (%)

N.º	Servicio de bienestar	Excelente-bueno	Regular	Malo-pésimo	No responde
	<b>Promedio</b>	<b>6</b>	<b>37</b>	<b>49</b>	<b>7</b>
1	Bazares	5	34	49	11
2	Fondo de Vivienda Policial	8	34	44	4
3	Salud	2	26	67	4
4	Farmacias	1	21	73	5
5	Fondo de Seguro de Retiro	6	35	51	8
6	Pensiones	4	36	53	8
7	Fondo de Apoyo Funerario	15	52	28	4
8	Colegios	10	54	28	8

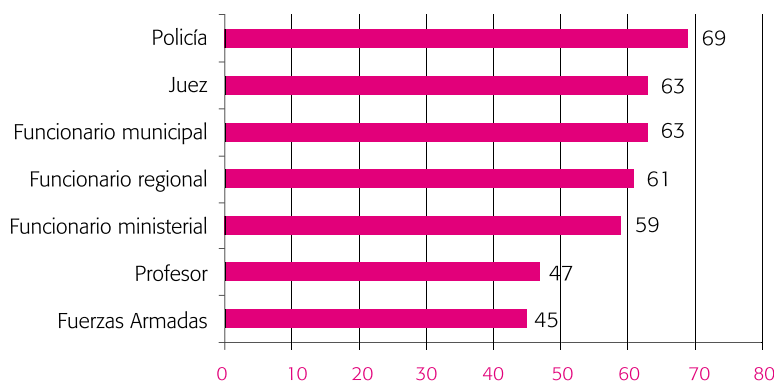
**Fuente:**Defensoría del  
Pueblo.

Con frecuencia, las prácticas de gestión decimonónicas, que dan cuenta de las ineficiencias ya anotadas, también resultan funcionales a la corrupción. Esta es una práctica muy extendida en la Policía y, sin duda, constituye el principal problema institucional.<sup>46</sup> Aunque la percepción de corrupción alcanza a todas las instituciones públicas, la Policía aparece como la más vulnerable a esta, no solo porque es percibida como corruptible sino también porque es muy poco confiable en la lucha contra la corrupción.

<sup>46</sup> Así lo expresan las encuestas de seguridad ciudadana llevadas a cabo en el 2009 en la capital tanto por el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima como por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Véase Costa y Romero (2010a: 57).

**Gráfico 49**

Percepción de la corrupción en el Perú, 2010 (%)

**Fuente:**

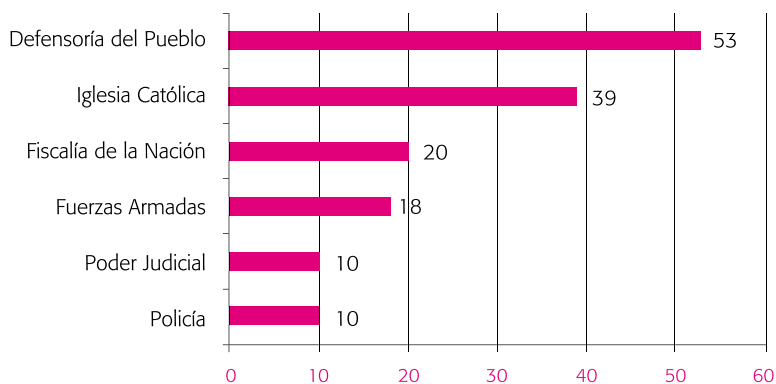
Proética.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

**Gráfico 50**

Instituciones más confiables para luchar contra la corrupción en el Perú, 2010 (%)

**Fuente:**

Proética.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

Entre las formas de corrupción más extendidas se encuentran el mal manejo de los grandes recursos institucionales —incluyendo los fondos de bienestar: pensiones, vivienda, salud y medicinas—, así como las vinculadas a las adquisiciones del equipamiento policial necesario, a la administración de los bienes institucionales —especialmente el combustible y los alimentos— y a procesos administrativos internos a lo largo de toda la carrera. También se debe mencionar la relacionada con el servicio a la ciudadanía, especialmente la asociada a la investigación de hechos criminales (Costa y Romero 2008: 222).

**Los serenazgos municipales** surgieron como respuesta al repliegue policial y de manera paralela al desarrollo de la seguridad privada.<sup>47</sup> Los municipios más prósperos de Lima fueron los primeros en organizar este servicio, encargado de patrullar el distrito y de responder a los pedidos de intervención de la comunidad. El primer serenazgo se constituyó en San Isidro, en 1990, y el segundo en Miraflores un año después. Conformados inicialmente como un paliativo frente a las deficiencias de la labor preventiva policial, se fortalecieron progresivamente y se extendieron a los barrios populares de Lima y a las ciudades del interior del país.

El patrullaje se realiza a través de unidades vehiculares —automóviles, motocicletas y bicicletas— y a pie. Los serenazgos cuentan con una central telefónica que permite el fácil acceso del público y la respuesta inmediata al requerimiento ciudadano, en la medida en que todos los serenos están en comunicación radial con esta e intervienen a su solicitud. La rapidez de la respuesta se ve facilitada por el sistema de localización satelital (GPS) con el que cuentan todas las unidades. La valiosa información que manejan estos centros —obtenida a partir de las llamadas del público, de la vigilancia y las intervenciones de los serenos, así como de los registros proporcionados por las cámaras de videovigilancia— está dando como fruto el desarrollo de modernos observatorios de la violencia y el delito.

Los serenos son funcionarios públicos que no están autorizados a portar ni a utilizar armas, y carecen de la facultad policial de detener. Por ello, habitualmente sus patrullas están integradas también por un efectivo policial. El servicio es financiado mediante un arbitrio, tributo que los ciudadanos pagan como contraprestación por la seguridad que les brinda el municipio. Los montos varían

---

47 Según la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Munición y Explosivos de Uso Civil (DICSCAMEC), hasta diciembre del 2010 existían 557 empresas de seguridad privada a nivel nacional, así como 1184 personas naturales que brindaban servicios individuales de seguridad patrimonial (482) y de seguridad personal (702). Las empresas de seguridad se dividen de acuerdo con los servicios que brindan: vigilancia privada (461), protección interna (15), transporte de dinero y valores (2), seguridad personal (40) y consultoría y asesoría (20). También se incluyen en el grupo a las comercializadoras de sistemas y equipos utilizados en seguridad privada (19). En total, existen 83 781 vigilantes registrados, la mayoría de los cuales (94%) laboran en empresas de vigilancia privada. La seguridad privada informal ha crecido paralelamente a la formal. No existen estudios que den cuenta de la magnitud de este fenómeno, aunque se sabe que es muy extendido.

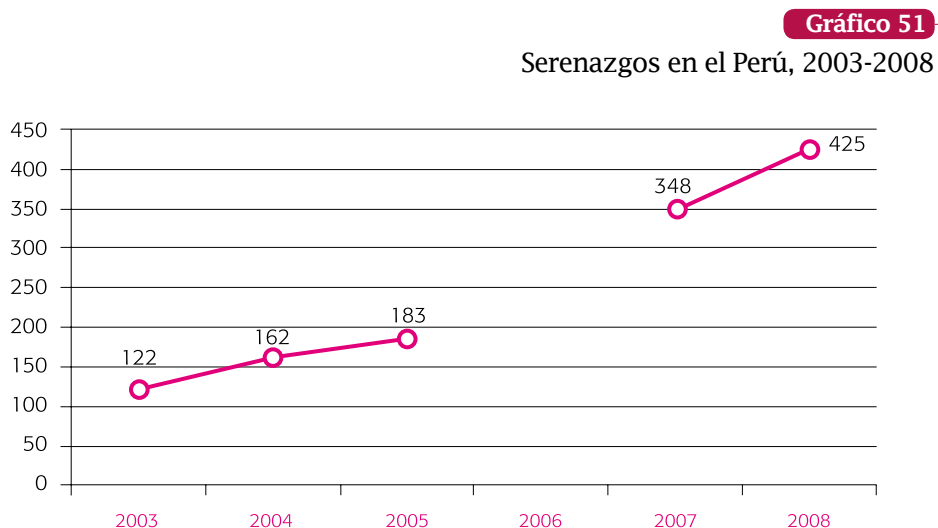
según el distrito y el uso del inmueble. El serenazgo depende del alcalde, quien lo dirige a través de un gerente municipal —por lo general el de Seguridad Ciudadana—, bajo cuya autoridad se encuentra el jefe de serenazgo, usualmente un oficial de policía en retiro.

La ciudadanía recurre a este servicio por diversos motivos. En primer lugar, para solicitar que intervenga en la solución de problemas de convivencia o para encarar conductas antisociales como ruidos molestos, consumo de alcohol y drogas en las calles, prostitución callejera, enfrentamientos entre pandillas y disputas entre vecinos, entre otros. En segundo lugar, para auxiliar a víctimas de accidentes de tránsito e iniciar los trámites correspondientes, así como para atender emergencias en general. En tercer lugar, para prevenir hechos delictivos o responder ante estos. Una de las causas más frecuentes de las llamadas del público es la presencia de personas sospechosas.

El serenazgo por lo general responde solo, sin el apoyo de la Policía, ante problemas de convivencia o conductas antisociales. Suele ser el primero en llegar a la escena de un accidente de tránsito y en auxiliar a las víctimas. Sin embargo, necesita a la Policía para establecer la responsabilidad en un accidente. Con frecuencia, el serenazgo interviene para prevenir un hecho delictivo haciendo ostensible acto de presencia. Pero si el hecho delictivo se consuma, el serenazgo carece de facultades para actuar. No obstante, el público solicita su intervención para que comunique el hecho a la Policía y asegure su presencia.

La Constitución de 1993 contribuyó al desarrollo de los serenazgos al establecer que la ley regularía la cooperación de la Policía con los municipios en materia de seguridad ciudadana. Al hacerlo, reconoció que este era un servicio de competencia municipal. Esta postura se hizo más explícita en el 2002, cuando se reformó el texto constitucional para precisar que las municipalidades deben brindar servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía. Lamentablemente, las modalidades de esta cooperación aún no han sido reguladas. La ley de municipalidades del año siguiente detalló las funciones del servicio de serenazgo.

Estos importantes desarrollos normativos son el correlato de la consolidación real de los serenazgos, cuyo crecimiento fue especialmente rápido en los últimos años. Entre el 2003 y el 2008 su número se incrementó en 2,5 veces, pasando de 122 a 425. Mientras que en el 2003 solo el 7% de las municipalidades tenían serenazgos, cinco años después el 23% contaban con este servicio.



Si bien la institución primero se expande y consolida en Lima y Callao, su presencia nacional es hoy indiscutible. La mejor demostración de ello es que, en el 2008, la región con mayor número de serenazgos fue el Cusco (50), seguido de Lima Metropolitana (38), Áncash (36), Junín (33), Lima Provincias (31) y Puno (30). Empero, si se toma en cuenta el número total de municipios por región, Lima Metropolitana es la que cuenta con una proporción mayor de municipios con serenazgos. En efecto, de los 43 distritos de Lima, incluyendo el Cercado, 38 (88%) cuentan con tal servicio. Le siguen Pasco (57%), Tumbes (54%), Ucayali (53%), Tacna (52%) y Cusco (46%).

**Cuadro 8****Serenazgos en el Perú, por regiones, 2008**

<b>Región</b>	<b>Número de municipalidades con serenazgo</b>	<b>Municipalidades con serenazgo por región %</b>
<b>Perú</b>	<b>425</b>	<b>23</b>
Amazonas	2	2
Áncash	36	22
Apurímac	3	4
Arequipa	28	26
Ayacucho	12	11
Cajamarca	14	11
Callao	6	100
Cusco	50	46
Huancavelica	5	5
Huánuco	11	15
Ica	13	30
Junín	33	27
La Libertad	14	17
Lambayeque	6	16
Lima	69	40
Lima Metropolitana	38	88
Lima Provincias	31	24
Loreto	13	25
Madre de Dios	1	9
Moquegua	5	25
Pasco	16	57
Piura	25	39
Puno	30	28
San Martín	4	5
Tacna	14	52
Tumbes	7	54
Ucayali	8	53

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra, sobre la base de estadística de serenazgos del INEI.

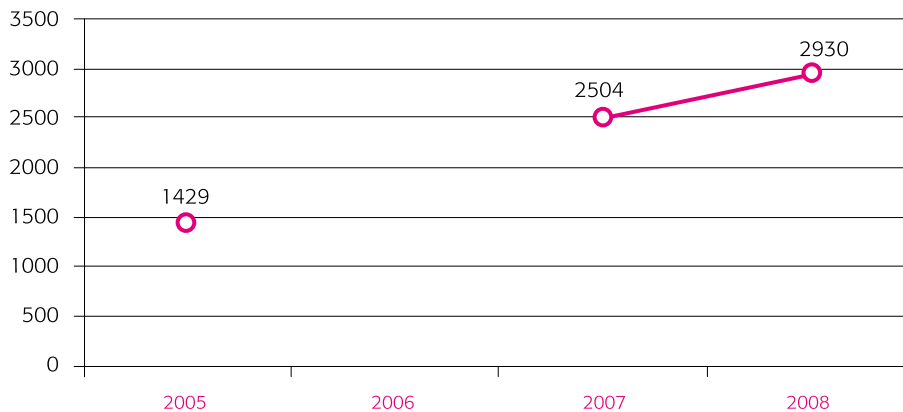
La expansión nacional de la institución ha ido acompañada, por un lado, por la instalación de una importante cantidad de puestos de vigilancia municipal y, por el otro, por el crecimiento del número de serenos. Entre el 2005 y el 2008, los puestos de vigilancia se duplicaron a nivel nacional. Este último



año, Lima Metropolitana concentró el 56% del total, llegando a casi el 60% junto con el Callao (3,4%). Le siguieron Arequipa (4,8%), Cusco (4,7%), La Libertad (3,9%) y Áncash (3,8%).

**Gráfico 52**

## Puestos de vigilancia de los serenazgos en el Perú, 2005-2008

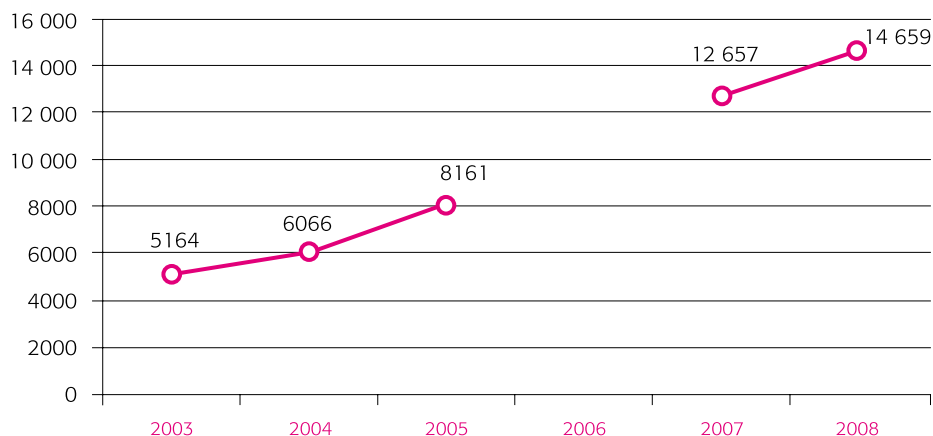
**Fuente:**

INEI.

El crecimiento del número de serenos ha sido todavía más impresionante, pues pasó de 5164 en el 2003 a 14 659 en el 2008, un incremento de casi el 200% en cinco años.

**Gráfico 53**

## Número de serenos en el Perú, 2003-2008

**Fuente:**

INEI.

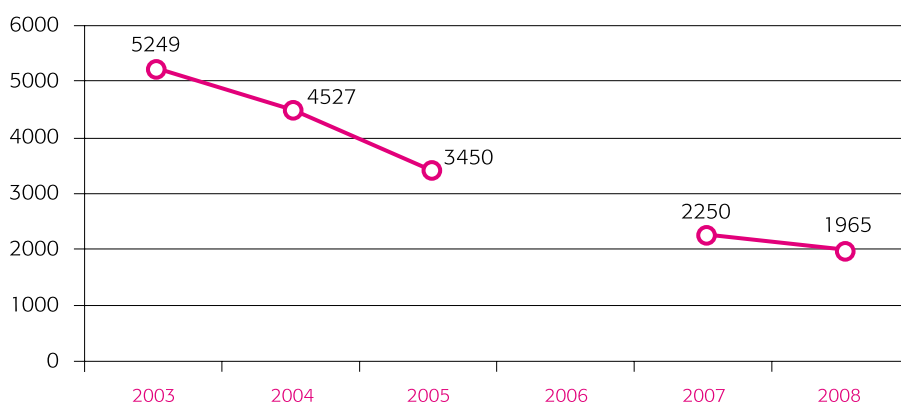
**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

Esta casi triplicación del número de serenos le ha dado al servicio una mayor cobertura territorial y ha mejorado considerablemente la ratio de habitantes por sereno. En efecto, en el 2003 había un sereno por cada 5249 habitantes; cinco años después, esa relación se redujo a uno por cada 1965. Todavía es una ratio muy elevada, pero la tendencia es hacia su reducción.

**Gráfico 54**

Habitantes por sereno en el Perú, 2003-2008



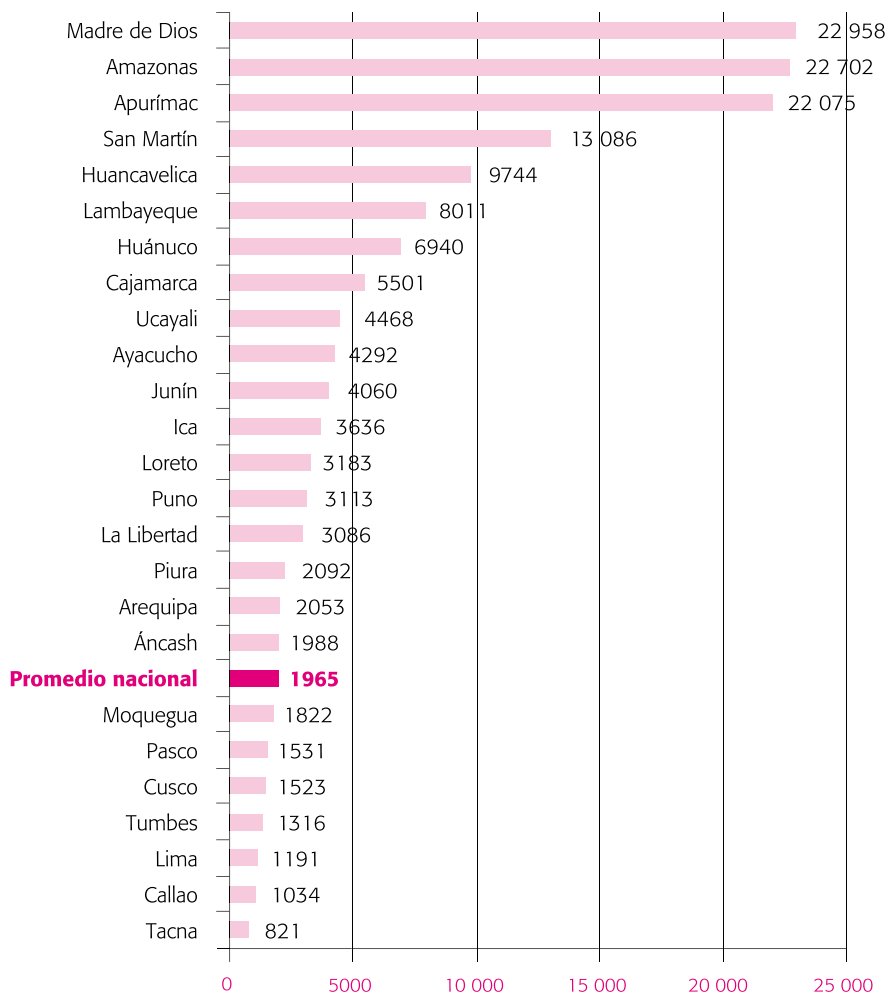
**Elaboración:**

Ciudad Nuestra, sobre la base de estadísticas de serenos y de población del INEI.

A fines del 2008, las regiones con mayor número de serenos fueron Lima Metropolitana (6996) seguida por el Callao (882), Piura (832), Cusco (825), Arequipa (581) y Áncash (555). En el extremo opuesto se ubicaban Madre de Dios (5), Amazonas (18), Apurímac (20), Huancavelica (48) y San Martín (58).

Si estas cifras absolutas son vistas en función del número de pobladores de cada región, tenemos un cuadro ligeramente distinto. La relación de habitantes por sereno resultó especialmente favorable para Tacna (821), seguida por el Callao (1034) y por el exdepartamento de Lima (1191), que incluye la metrópoli y Lima Provincias. En cuarto lugar se ubicó Tumbes (1316) seguido por Cusco (1523), Pasco (1531), Moquegua (1822) y Áncash (1988). Nótese que, a excepción de Lima Metropolitana, los primeros lugares correspondieron a regiones que perciben canon, especialmente minero. Las regiones con menos serenos

por habitantes fueron Madre de Dios (22 958), Amazonas (22 702), Apurímac (22 075), San Martín (13 086), Huancavelica (9744) y Lambayeque (8011). Llama la atención que esta última región se encuentre entre aquellas con una menor presencia de serenos.

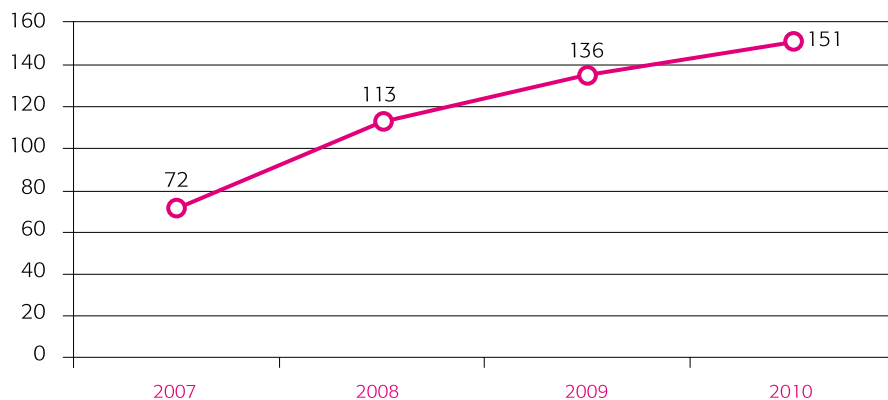
**Gráfico 55****Habitantes por sereno en el Perú, por regiones, 2008****Elaboración:**

Ciudad Nuestra, sobre la base de estadísticas de serenos y de población del INEI.

El mayor protagonismo de los municipios —a través de los serenazgos— en la seguridad ciudadana, graficado en su mayor presencia territorial, es consecuencia de un incremento del esfuerzo presupuestal. Entre el 2007 y el 2010, el presupuesto municipal destinado a seguridad ciudadana —en el rubro orden interno— se ha incrementado de 72 millones de dólares a 151, lo que representa un aumento del 110% en tan solo cuatro años. Cabe señalar que el grueso de estos recursos se destina a financiar el funcionamiento de los serenazgos y sus centros de información y comunicaciones, que con frecuencia cuentan con cámaras de videovigilancia. En una proporción menor se financia la inversión en el fortalecimiento de la Policía, tanto en equipamiento e infraestructura como en el pago por el servicio individualizado de los efectivos policiales en los serenazgos, ahí donde este servicio es remunerado.

**Gráfico 56**

Presupuesto municipal en seguridad ciudadana\* en el Perú, 2007-2010  
(millones de US\$)



\* En el portal de transparencia económica aparece como orden interno.

**Fuente:**

MEF.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

No obstante el rápido crecimiento del presupuesto municipal en seguridad ciudadana, este aún no constituye uno de los rubros más importantes de inversión de los gobiernos locales. Si tomamos en consideración el presupuesto del 2010, la inversión en seguridad alcanzó al 1,9% de todo el gasto municipal,<sup>48</sup> representando el décimo segundo rubro más importante después de planeamiento, gestión y reserva de contingencia (25,3%), transporte (20,5%), saneamiento (10,5%), medio ambiente (7,5%), educación (7,3%), actividad agropecuaria (5,8%), protección social (4,7%), cultura y deporte (4,5%), vivienda (2,4%), deuda (2,1%) y salud (1,9%). Estos montos pueden seguir creciendo mediante la creación de nuevos serenazgos o a través de una mayor recaudación para los existentes, siempre y cuando la economía también siga creciendo. Así lo indican los gobiernos locales líderes en esta materia, ubicados en Lima Metropolitana y el Callao, que destinan 5,2% y 5,0% de su presupuesto municipal a la seguridad ciudadana, respectivamente, mientras que las regiones que les siguen destinan bastante menos: Piura (2,1%), Arequipa y La Libertad (1,4%), Áncash (0,8%) y Cusco (0,7%).

A pesar de la expansión de los serenazgos al interior del país, Lima sigue concentrando un poco más de la mitad de los recursos que se invierten para su funcionamiento. En efecto, en el 2010 Lima Metropolitana concentró el 53,7% de toda la inversión municipal en seguridad ciudadana a nivel nacional. Si le sumamos el Callao (5,4%), tenemos que concentran casi el 60% de todo el gasto. Les siguen en importancia relativa Piura (5,1%), Arequipa (4,2%), Áncash y La Libertad (4,0%), Cusco (3,1%) y Tacna (2,6%). Al fondo de la tabla se ubican Amazonas (0,1%), Madre de Dios y Apurímac (0,2%), Huancavelica (0,3%) y Tumbes (0,5%).

---

48 En el 2007, la inversión en seguridad representó el 2,0% del presupuesto municipal a nivel nacional; en el 2008, el 1,7%; y en el 2009, el 1,7%.

**Cuadro 9**

Presupuesto municipal en seguridad ciudadana\* en el Perú, por regiones, 2010 (US\$)

Región	Presupuesto	%
<b>Perú</b>	<b>150 806 562</b>	<b>100</b>
Amazonas	149 762	0,1
Áncash	5 943 974	4,0
Apurímac	351 340	0,2
Arequipa	633 855	4,2
Ayacucho	1 243 983	0,8
Cajamarca	2 352 500	1,6
Callao	8 124 361	5,4
Cusco	4 621 928	3,1
Huancavelica	494 522	0,3
Huánuco	1 003 950	0,7
Ica	2 374 800	1,6
Junín	2 589 399	1,7
La Libertad	5 864 157	4,0
Lambayeque	2 555 308	1,7
Lima	84 276 310	55,9
Lima Metropolitana	81 045 867	53,7
Lima Provincias	3 230 443	2,1
Loreto	1 309 645	0,9
Madre de Dios	325 707	0,2
Moquegua	1 160 292	0,8
Pasco	1 655 737	1,1
Piura	7 579 585	5,1
Puno	3 694 784	2,5
San Martín	980 798	0,7
Tacna	3 991 624	2,6
Tumbes	815 896	0,5
Ucayali	1 007 631	0,7

\* En el portal de transparencia económica aparece como orden interno

**Fuente:**

MEF.

**Elaboración:**

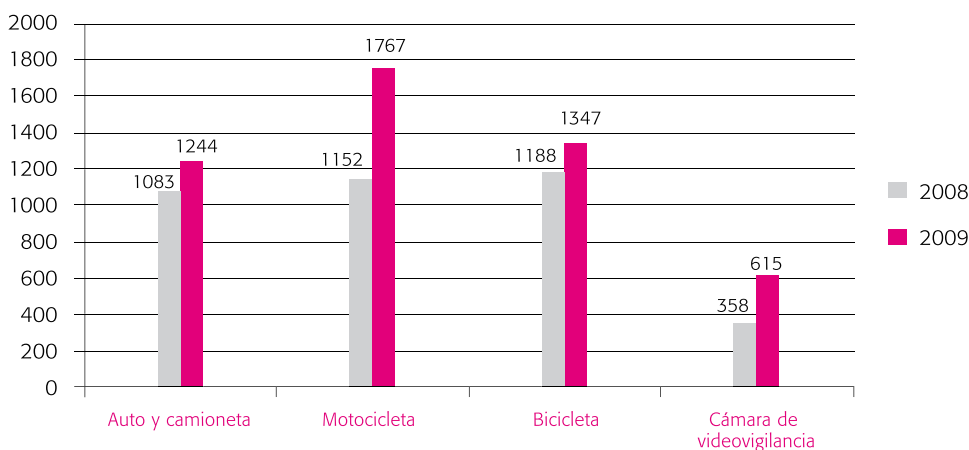
Ciudad Nuestra.

En el 2010, la inversión municipal en seguridad ciudadana representó el 9% del presupuesto del Ministerio del Interior. No es para nada una cifra desdeñable, considerando que los serenazgos cumplen una tarea eminentemente preventiva, mientras que Interior y la Policía tienen una multiplicidad de funciones. Más importante todavía, la cobertura de los serenazgos solo alcanza al 23% de todos los municipios del país, sin considerar las grandes diferencias que hay entre los más consolidados y los de reciente creación, o aquellos asentados en distritos populares.

Como consecuencia de lo anterior, los municipios han incrementado los equipos con los que cuentan sus serenazgos. Entre el 2008 y el 2009, este incremento fue importante en todos los municipios, a pesar de que en ese último año se produjo una caída significativa del crecimiento económico. En el 2009 experimentó un crecimiento especialmente importante el número de cámaras de videovigilancia (72%) y de motocicletas (52%); el número de automóviles y de camionetas, así como el de bicicletas, creció de manera menos pronunciada, en 15% y 13%, respectivamente.

Gráfico 57

## Vehículos y cámaras de los serenazgos en el Perú, 2008-2009



Fuente:

INEI.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Estas cifras ocultan la disparidad de recursos con que cuentan los serenazgos. En efecto, estas indican que cada serenazgo tiene, en promedio, 2,9 automóviles y camionetas, 4,2 motocicletas, 3,2 bicicletas y 1,4 cámaras de videovigilancia. Pero los serenazgos de Lima Metropolitana, por ejemplo, en el 2009 trabajaron en promedio con 15 automóviles y camionetas, lo que parece indicar que hay serenazgos que cuentan con un solo automóvil o camioneta y otros que simplemente carecen de estos medios.

El cuadro 10 da cuenta de que, en el 2009, los serenazgos de Lima Metropolitana concentraron las tres cuartas partes de las bicicletas (72,7%) y más de la mitad de las cámaras de videovigilancia (58,5%). Esta también fue la región con mayor número de automóviles y camionetas (45,7%), y de motocicletas (42,0%). En segundo lugar se ubicó el Callao, con el 12,5% de cámaras, el 9,3% de automóviles y camionetas, y el 5,3% de bicicletas. En cámaras, el tercer lugar le correspondió a Áncash (7,2%); y el cuarto, a Tacna (4,9%), ambas regiones mineras. En automóviles y camionetas, el tercer lugar le correspondió a Piura (7,6%), seguida de Arequipa (5,5%), Junín (4,5%) y Áncash (4,2%). El Cusco ocupó el segundo lugar en motocicletas (7,6%), seguido por Arequipa (6,4%) y Tacna (6,1%). Por último, en bicicletas, después de Lima Metropolitana y Callao se ubican Lima Provincias (3,1%) y Cusco (3,0%).



Cuadro 10

## Vehículos y cámaras de los serenazgos en el Perú, por regiones, 2009

Región	Auto y camioneta		Motocicleta		Bicicleta		Cámara de videovigilancia	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
<b>Perú</b>	<b>1244</b>	<b>100</b>	<b>1767</b>	<b>100</b>	<b>1347</b>	<b>100</b>	<b>615</b>	<b>100</b>
Amazonas	0	0	0	0	0	0	1	0,2
Áncash	52	4,2	51	2,9	16	1,2	44	7,2
Apurímac	1	0,1	7	0,4	0	0	0	0
Arequipa	68	5,5	113	6,4	15	1,1	15	2,4
Ayacucho	8	0,6	24	1,4	5	0,4	10	1,6
Cajamarca	13	1,0	23	1,3	4	0,3	3	0,5
Callao	116	9,3	62	3,5	72	5,3	77	12,5
Cusco	32	2,6	134	7,6	41	3,0	19	3,1
Huancavelica	3	0,2	10	0,6	10	0,7	2	0,3
Huánuco	12	1,0	18	1,0	0	0	1	0,2
Ica	25	2,0	41	2,3	31	2,3	14	2,3
Junín	56	4,5	58	3,3	13	1,0	4	0,7
La Libertad	34	2,7	91	5,1	6	0,4	0	0
Lambayeque	15	1,2	10	0,6	13	1,0	0	0
Lima	601	48,3	794	45,0	1 021	75,8	365	59,3
Lima Metropolitana	569	45,7	743	42,0	979	72,7	360	58,5
Lima Provincias	32	2,6	51	2,9	42	3,1	5	0,8
Loreto	11	0,9	16	0,9	0	0	0	0
Madre de Dios	0	0	0	0	0	0	0	0
Moquegua	11	0,9	17	1,0	25	1,9	12	2,0
Pasco	7	0,6	19	1,1	2	0,1	4	0,7
Piura	95	7,6	93	5,3	33	2,4	7	1,1
Puno	20	1,6	19	1,1	19	1,4	5	0,8
San Martín	1	0,1	24	1,4	0	0	0	0
Tacna	38	3,1	108	6,1	17	1,3	30	4,9
Tumbes	12	1,0	24	1,4	0	0	0	0
Ucayali	13	1,0	11	0,6	4	0,3	2	0,3

Fuente: INEI. / Elaboración: Ciudad Nuestra.

En la medida en que los serenos carecen de atribuciones policiales, los municipios han hecho un gran esfuerzo para incorporar en sus unidades de patrullaje a efectivos policiales, a fin de contar con la autoridad que no poseen. Por lo general, la incorporación del policía se materializa durante sus días de descanso y a cambio del pago de un honorario. El asunto es materia de fricción permanente, pues no siempre se cuenta con efectivos disponibles o ellos cobran montos que están fuera del alcance de los municipios más pobres, que con razón se preguntan por qué deben pagar a los policías cuando la municipalidad les brinda a esos efectivos los medios logísticos que su institución no les ofrece. Luego de fuertes disputas, los alcaldes han logrado que la Policía acepte que, a través del plan de patrullaje integrado, sus efectivos se incorporen a los serenazgos de manera gratuita durante sus días de servicio. No obstante, es preciso garantizar el cumplimiento de este compromiso.

La autoridad del alcalde en el ámbito de la seguridad ciudadana ha sido fortalecida por la decisión del comando policial de incorporar la opinión de este funcionario al momento de evaluar el desempeño anual de los comisarios.<sup>49</sup> Hay que hacer realidad esta decisión y complementarla con una propuesta que hacemos los autores: es preciso garantizar que los alcaldes participen en el nombramiento de los comisarios.

Esta propuesta tiene como presupuesto que cada jurisdicción política cuente con una única autoridad policial. Si se trata de la autoridad policial de una ciudad grande, se propone que se constituya un jurado integrado por el ministro del Interior, el director general de la Policía y el alcalde provincial. Si se trata de la autoridad policial de un distrito, se propone la presencia de un jurado integrado por el director general de la Policía, el jefe policial de la ciudad y el alcalde distrital. En ambos casos, la selección se haría sobre la base de ternas presentadas por el director general o el jefe policial de la ciudad, respectivamente, luego de revisar los antecedentes de los postulantes y entrevistarlos (Costa y Romero 2010a: 122-

---

49 Esta prerrogativa fue consagrada en el Decreto Supremo 002-2009-IN, publicado el 24 de marzo del 2009, que establece por primera vez que la opinión del alcalde sobre la responsabilidad y eficiencia de los oficiales que prestan servicio en la comisaría será tomada en cuenta para la evaluación de su desempeño y el proceso de ascenso. Esta medida fue recomendada en el libro *La Policía que Lima necesita*, que escribieron los autores junto con el coronel PNP (r) Juan Briceño (Costa, Briceño y Romero 2008).

125). También se ha sugerido que los alcaldes tengan la prerrogativa de solicitar la remoción de los comisarios, aunque en relación con este tema falta elaborar el marco normativo que evite que los primeros abusen de esta facultad (Costa y Romero 2010a: 119).

Estas prerrogativas deberían plasmarse en una ley que regule la cooperación de la Policía con los municipios, tal como lo dispone la Constitución. Para ello, habrá que tomar en cuenta el proyecto de ley de efectividad municipal en seguridad ciudadana presentado en septiembre del 2008 por 11 alcaldes distritales de Lima Metropolitana y el Callao, encabezados por Enrique Ocospoma, alcalde de Jesús María. Aunque esa iniciativa no prosperó en el Congreso, sí dio pie a que el entonces director general de la Policía, Mauro Remicio, emitiera la Directiva 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», del 12 de marzo del 2009.

Esta directiva constituye un hecho inédito en la institución policial y establece los lineamientos de su cooperación con los municipios. Se refiere, entre otros temas, a la necesidad de que las jurisdicciones policiales coincidan con las políticas y a que la institución cuente con una única autoridad policial en cada una de estas por un período no menor de dos años. Dispone el patrullaje integrado, que es organizado y dirigido por el comisario, en coordinación con la Gerencia de Seguridad Ciudadana del municipio y previo planeamiento conjunto. Implementa mecanismos de rendición de cuentas policial, que establecen que el comisario informará mensualmente al alcalde sobre la situación delictiva, con el fin de que se puedan tomar las decisiones más adecuadas; señala, asimismo, que el comisario debe exponer ante el alcalde y sus regidores la correspondiente orden de operaciones para el uso de los recursos municipales. Por su parte, el alcalde está facultado para verificar el servicio de patrullaje integrado en su jurisdicción. La directiva también dispone que la Policía trabaje exclusivamente con las juntas vecinales promovidas por los municipios.

Tales atribuciones municipales no son incompatibles con el carácter nacional y único de la Policía. Significan, sí, subordinar su función al poder civil en todos los ámbitos de gobierno. Esto no convierte al alcalde en un jefe operativo

de la Policía, sino en el responsable político de la seguridad ciudadana. La autoridad policial, por su parte, asesora técnicamente y ejecuta las decisiones que se adopten en el marco de los planes de seguridad ciudadana. El fortalecimiento del papel de los alcaldes contribuirá a una mejor cooperación de la Policía con los serenazgos, siempre y cuando se respete la prerrogativa de la autoridad policial local de conducir operativamente el despliegue conjunto de ambas instituciones.

Regular legalmente esta cooperación no ha sido posible hasta hoy por cuanto en la Policía hay quienes consideran que la cooperación es perjudicial, sea porque potencia al serenazgo —y, al hacerlo, debilita a la Policía— o porque la falta de atribuciones de los serenazgos —que según este punto de vista son inoperantes— supuestamente daña la imagen institucional. La mayor dificultad es que la Policía percibe al serenazgo como un competidor e, incluso, como el germen de un cuerpo policial local. Estos temores son alimentados por demandas que, con cierta regularidad, expresan los alcaldes, quienes solicitan atribuciones policiales para sus serenos, como portar armas y realizar detenciones, lo que los convertiría, de hecho, en policías locales.

El progresivo fortalecimiento de los serenazgos y su relativo éxito no dejan de ser paradójicos, porque se trata de un sistema de vigilancia sin atribuciones policiales, que adolece de grandes debilidades en la formación y capacitación de sus integrantes.

En este punto, surge inevitablemente una pregunta: ¿por qué los municipios no invierten esos recursos en la Policía? En Bogotá, por ejemplo, la inversión de los municipios y el aporte empresarial en seguridad ciudadana se destinan enteramente a la Policía (Costa 2007: 55 y ss.). Pero hay que tener en cuenta que esta inversión es posible porque las instituciones proveedoras fiscalizan su utilización y la Policía rinde cuentas. Lo mismo ocurre en Santiago de Chile, aunque en ese caso algunos alcaldes —como Joaquín Lavín— han intentado crear cuerpos de vigilancia municipal, que no han prosperado debido a la negativa de Carabineros (Jofré 2007: 115-145). La tradición centralista de Chile y la altísima legitimidad de sus Policías han impedido hasta ahora que esos intentos avancen.

Aunque el fortalecimiento de los serenazgos ha contribuido a mejorar la prevención de la violencia y el delito, ellos solos, con las atribuciones actuales, no se pueden hacer cargo de la seguridad. Hay quienes, por este motivo, plantean ampliar sus atribuciones para convertirlos en Policías locales, con capacidad de aplicar la ley e investigar faltas y algunos delitos. Otros, más bien, propugnan su absorción por la Policía Nacional, en la medida en que, según ellos, los serenazgos constituyen una anomalía que duplica funciones que deberían ser responsabilidad exclusiva de la institución policial. En el medio se ubican quienes promueven la integración de esfuerzos entre ambas instituciones. Analicemos cada una de estas alternativas.

Existen argumentos válidos para otorgar atribuciones policiales a los serenazgos. Estos han venido haciendo un buen trabajo, que para ser más efectivo requeriría que sus miembros portaran y usaran armas de fuego, tuvieran capacidad de investigación criminal y, en general, aplicaran la ley, incluyendo la facultad de detener a quien la infringe. Para quienes sostienen esta posición, la falta de efectividad de los serenazgos se explica, única y exclusivamente, por la insuficiencia de estas atribuciones. Olvidan, así, las carencias reales que estos enfrentan en términos de la selección y formación de su personal.

En este esquema, las Policías locales complementarían las funciones de la Policía Nacional, como ocurre en España y en Brasil, donde las guardias municipales que existen en algunas localidades complementan a las Policías estatales. Para que esta propuesta funcione, deberían delimitarse claramente las funciones de cada una y establecerse adecuados mecanismos de integración operativa. La principal opción es que las Policías locales se constituyan sobre la base de los actuales serenazgos, lo que significaría que su cobertura territorial se limitaría a aquellos distritos que cuentan con este servicio. La responsabilidad de su financiamiento recaería exclusivamente en los municipios.

Esta propuesta ha enfrentado varios cuestionamientos. Primero, socavaría las bases del Estado unitario, al otorgar poder de fuego a autoridades locales que podrían, eventualmente, terminar enfrentadas al gobierno central, responsable del orden y la seguridad pública. Segundo, consolidaría un esquema de seguridad inequitativo. Una preocupación adicional es que se podría optar por enfrentar

este problema destacando a efectivos policiales a los nuevos cuerpos locales, ahí donde estos son reducidos o inexistentes, con lo cual se debilitaría aún más a la institución policial. Tercero, atentaría contra la eficiencia en la lucha contra la criminalidad, al fragmentar a las instituciones responsables de la seguridad (Basombrío 2004 y Rospigliosi 2004). En cualquier escenario, este modelo obligaría a la Policía Nacional a redefinir sus funciones y a concentrarlas en el mantenimiento del orden público y la investigación criminal.

En el otro extremo se ubican quienes quisieran ver a los serenazgos absorbidos por la Policía Nacional.<sup>50</sup> Esta parece una alternativa poco realista. Ni los alcaldes ni los vecinos confían en el uso que la Policía haría de los recursos de los serenazgos. Fue esa desconfianza la que impidió que los municipios invirtieran en el fortalecimiento de la Policía en lugar de crear sus propios cuerpos de patrullaje municipal. Veinte años después, no existe evidencia de que esta actitud haya cambiado. Es más: en los pocos casos en que los alcaldes pusieron en manos de la Policía los recursos de sus serenazgos, la experiencia fracasó rápidamente por la mala gestión. Como los serenazgos se mantienen con los aportes de los vecinos, es posible imaginar que una decisión unilateral de decretar su absorción por la Policía se traduciría en un rápido congelamiento de los arbitrios.

En el corto plazo, ni la transformación de los serenazgos en Policías locales ni su absorción por la Policía Nacional están en la agenda pública. Lo que está en agenda es la integración de esfuerzos, a través de una mejor cooperación de la Policía con los municipios, como lo manda la Constitución. Esta integración debe darse en el marco de los comités de seguridad ciudadana, cuya autoridad máxima es la municipal (Costa, Briceño y Romero 2008: 100).

No obstante, la integración con la Policía no constituye el único desafío de los municipios. También son importantes la profesionalización de los serenazgos —especialmente en lo referido a la selección y formación de sus miembros—, la

---

50 Véase, por ejemplo, Iriarte (2010: A-4). El autor sostiene que «se podría crear un procedimiento para que, progresiva y voluntariamente, estas personas (los s (véase el gráfico 61) erenos) se vayan incorporando a la PNP, previa capacitación técnica, con el compromiso de que el comando de dicha institución los vuelva a asignar a sus respectivos distritos para potenciar a las comisarías de su localidad, que contarían con mayores recursos de personal, vehículos, sistemas de comunicación e informáticos y video vigilancia. [...] los alcaldes tendrían a su cargo la labor de supervisión y fiscalización de los recursos proporcionados a la comisarías de sus distritos».

integración de sus esfuerzos —sobre todo entre los serenazgos distritales de las grandes ciudades— y la reducción de las inequidades entre ellos.

El creciente protagonismo municipal no se limita a la creación de los serenazgos. En parte, su surgimiento estuvo relacionado con la necesidad de los alcaldes de contar con un instrumento de autoridad propio, que les permitiera recuperar las calles y los espacios públicos, muchos de estos ocupados progresivamente por el comercio ambulatorio, los mendigos y la prostitución. Los serenazgos han sido funcionales al progresivo reordenamiento del espacio público, que se inició hace 20 años en Lima y tuvo un hito determinante con la recuperación de su centro histórico, especialmente en lo que se refiere al comercio ambulatorio. Esta recuperación se ha traducido en nuevas inversiones, en el embellecimiento de parques y plazas, así como en el incremento de las áreas verdes, lo que ha contribuido ostensiblemente a una mejora en la seguridad en las principales ciudades del país. Los ambulantes desplazados del espacio público han sido reubicados en nuevos centros comerciales, que hoy son de su propiedad.

Los municipios se han involucrado de manera progresiva en el establecimiento de programas de prevención de la violencia. El primero de ellos fue el de las defensorías de niños y adolescentes, que surgieron a inicios de la década de 1990 para recibir denuncias de abusos y atender a las víctimas. Sobre la base de esta experiencia exitosa, los municipios deberían ampliar su oferta institucional para atender a las víctimas de violencia familiar y de género, a efectos de que en cada provincia —y en las grandes ciudades, en cada distrito— exista un módulo de atención a la mujer víctima, que cuente con ambientes privados y personal especialmente capacitado, una casa-refugio y una red de mujeres que ayudan a otras mujeres a salir de la violencia (Costa, Romero y Moscoso 2010: 114-117), así como un servicio de tratamiento psicológico para los agresores.<sup>51</sup>

Frente a la emergencia de las pandillas, los municipios también han respondido —aunque de manera desigual— con programas de recuperación, rehabilitación y reinserción de jóvenes pandilleros, así como con programas recreativos,

---

51 El punto de partida de esta iniciativa podría ser el programa Hombres que Renuncian a su Violencia, de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, dirigido por el doctor Miguel Ramos Padilla.

deportivos y culturales.<sup>52</sup> Estos esfuerzos se han traducido en el establecimiento de casas de la juventud en varios distritos. Sería ideal que por lo menos en la comisaría principal de cada provincia —y en las grandes ciudades, de cada distrito, especialmente de aquellos con problemas de violencia juvenil— exista un módulo especializado de atención a adolescentes infractores que cuente con personal capacitado. Ahí donde ello ocurra, el Ministerio Público debería estar presente con un fiscal de familia y un equipo multidisciplinario, con el propósito de hacer posible la justicia restaurativa, aplicando la remisión en los casos que corresponda.<sup>53</sup>

Otra iniciativa interesante ha sido la de trabajar con las comunidades educativas para promover la organización y la participación de los estudiantes a través de los municipios escolares (Costa, Yépez y Romero 2008: 23-24). Los municipios con mayores problemas de violencia juvenil podrían replicar en las instituciones educativas públicas el programa Escuelas para la Vida, que actualmente se aplica en cinco colegios del distrito de La Victoria y que comprende los temas de habilidades para la vida, autoestima, desarrollo de talentos y emprendedurismo.

Los municipios, junto con la Policía, han hecho un excelente trabajo de prevención comunitaria, organizando a la población para la seguridad ciudadana. Para el futuro, el primer desafío es evitar cualquier duplicación o conflictos entre las juntas vecinales promovidas por la Policía y los municipios. Estos tienen una gran responsabilidad en el equipamiento de las juntas vecinales para asegurar su rápida y fluida comunicación con las comisarías y los serenazgos, de modo que funcionen como un efectivo sistema de alerta comunal. Con este fin, deberán proveer a las juntas de alarmas, pitos, linternas y chalecos. Los municipios también podrían complementar este sistema de alerta temprana involucrando a los vigilantes privados, taxistas y mototaxistas, comerciantes, comunidad educativa

---

52 A este respecto, las mejores experiencias las constituyen la asociación juvenil Martin Luther King de El Agustino, promovida por el sacerdote jesuita José Ignacio Mantecón Sancho, *Padre Chiqui*; el programa Patrulleros Juveniles, de la Policía Nacional; el proyecto Justicia Juvenil Restaurativa, impulsado por Tierra de Hombres y Encuentros Casa de la Juventud; y el programa Jóvenes Líderes Hacia un Futuro Mejor, de la Fiscalía de la Nación. Véase Costa, Romero y Moscoso (2010).

53 Este equipo debe estar integrado, por lo menos, por dos policías, un defensor de oficio (Ministerio de Justicia), dos educadores (gobierno regional o Ministerio de Educación) y un promotor comunitario. Véase Costa, Romero y Moscoso (2010: 94-97).



y trabajadores municipales en la tarea de colaborar con la Policía y los serenazgos. Deberían, además, llevar un adecuado registro de las personas naturales y jurídicas que brindan servicios de vigilancia privada.

Además de las descritas, hay muchas otras tareas de prevención, rehabilitación y reinserción social, así como de asistencia a víctimas, en las que el papel de los municipios resulta central. Una de estas es la referida al tratamiento de adicciones, tanto de drogas ilegales como de alcohol y tabaco. Los municipios deben convertirse en el aliado natural de DEVIDA, ente rector de las políticas de prevención del consumo de drogas a nivel nacional. En coordinación con el Ministerio de Justicia, los municipios deberían implementar programas de ejecución de penas alternativas a la privación de libertad, como prestación de servicios a la comunidad.<sup>54</sup> Los municipios —e incluso las regiones— deberían constituir programas de asistencia pospenitenciaria para facilitar la reinserción al mercado laboral de las personas liberadas; asimismo, podrían colaborar con el Poder Judicial y los ministerios del Interior y de Justicia en la tarea de establecer en las principales comisarías del país juzgados de paz letrados que agilicen el procesamiento de las faltas, garantizando la presencia del defensor de oficio. Estratégicamente, los municipios deberían promover el establecimiento de casas de la seguridad y la justicia, que integren los distintos servicios de seguridad ciudadana.<sup>55</sup>

---

54 Primera disposición final de la Ley 27935.

55 La implementación de estas casas debería tomar como referencia, por lo menos, tres experiencias. En primer lugar, las casas de justicia, que incluyen todos los servicios que brinda el Ministerio de Justicia más un módulo del Centro de Emergencia Mujer (CEM), proyecto actualmente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En segundo lugar, los módulos básicos de justicia puestos en práctica en la década de 1990 con el apoyo del mismo banco, que integraron los servicios fiscales y judiciales, así como la Defensoría de Oficio, mas no los servicios policiales y otros a los que nos hemos referido en este texto. En tercer lugar, los juzgados de paz letrados en comisarías. Véase Costa y Romero (2010a: 131).



**La población penal** no es seleccionada por la administración penitenciaria, sino es el producto de la legislación penal y de su aplicación por los jueces; es decir, la realidad carcelaria es un componente de la política criminal.<sup>57</sup> La política criminal define las conductas que constituyen delito y su sanción (pena); el procedimiento de investigación y juzgamiento, que incluye determinar en qué casos se puede dictar prisión preventiva y por cuánto tiempo; y la ejecución de la pena, incluyendo la posibilidad de acceder a los beneficios penitenciarios.

Durante los últimos años, en nuestro país se ha observado la permanente modificación de la legislación penal, a efectos de crear nuevos delitos, incrementar las penas, reducir derechos procesales y eliminar beneficios penitenciarios; esto ha causado el crecimiento exponencial de la población penal. La mayoría de estas modificaciones fueron la respuesta coyuntural a hechos que generaron conmoción social, y no componentes de una estrategia de política criminal.<sup>58</sup> La existencia de una legislación estable permitiría establecer una proyección de la demanda de plazas carcelarias.

En el 2010, la población penal peruana ascendía a casi 45 mil personas, que actualmente se encuentran albergadas en 67 establecimientos penitenciarios. A principios de la última década, el sistema albergaba a alrededor de 28 mil personas, lo que indica que, en 10 años, se experimentó un incremento del 62%; este fue especialmente importante entre el 2003 y el 2008, cuando creció en 50%, en contraste con el 4% entre el 2000 y el 2003, y el 3,8% entre el 2008 y el 2010.

Veamos, ahora, la composición de la población penal por sexo y por delitos. El 94% de las personas privadas de libertad son hombres y el 6%, mujeres. Dos terceras partes de estas últimas están procesadas o condenadas por tráfico ilícito de drogas, la mayoría en calidad de «burriers»; en general, este delito

---

56 En la preparación de este capítulo, los autores se han nutrido del aporte de Olga Espinoza y Luis Francia, quienes prepararon para Ciudad Nuestra el documento de trabajo «Sistema penitenciario peruano: propuestas de política pública» (Espinoza y Francia 2011).

57 Comprende las herramientas que utiliza una sociedad para responder al fenómeno criminal (Delmas-Marty 1986: 19).

58 A modo de ejemplo, entre el 2009 y el 2010 el Congreso de la República aprobó 13 leyes que modificaron 53 normas penales, procesales y de ejecución penal. Véase Espinoza y Francia (2011).

involucra a una cuarta parte de la población penal (26%). Casi otra cuarta parte de la población (23%) está en prisión por delitos contra la libertad, que incluyen, entre otros, secuestros y los delitos contra la libertad sexual. Un poco más de la tercera parte del total de la población penal (37%) está por delitos patrimoniales, y un 8%, por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, especialmente lesiones y homicidios (Espinoza y Francia 2011).

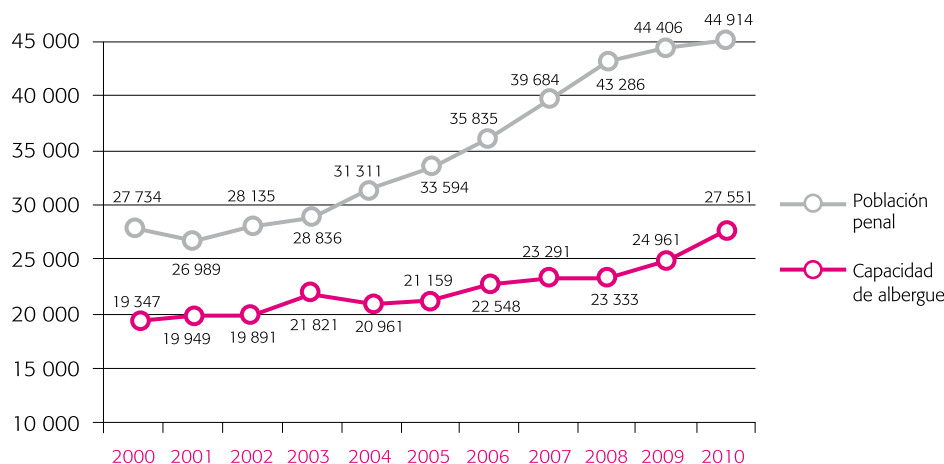
Uno de los problemas más graves del sistema es la sobrepoblación, que se mide por la diferencia entre la población penal y la capacidad de albergue. Durante los últimos tres años, el promedio de sobrepoblación fue de 63%; es decir, que ahí donde deberían alojarse 100 internos hay 163. Esto indica que, en ese período, hubo un exceso de población anual promedio de casi 19 mil personas. A principios de la década del 2000, la situación era bastante mejor, por cuanto la sobrepoblación ascendía al 38%, con un exceso promedio de población anual de 7672 internos entre los años 2000-2003. No obstante, ya en esa época la sobrepoblación penal en el Perú era casi el doble del límite de 20%, valor máximo establecido por las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja (Instituto Nacional Penitenciario 2010: 2). Lo que amplía significativamente la brecha es que mientras entre el 2003 y el 2008 la población penal se incrementaba exponencialmente, durante el mismo período la capacidad de albergue crecía de manera casi imperceptible. La brecha sería mayor de haberse mantenido estas tendencias. Sin embargo, como ya se vio, en los últimos dos años la población penal casi no creció, a diferencia de la capacidad de albergue, que aumentó en más de 4 mil plazas.<sup>59</sup>

---

59 Según Leonardo Caparrós, exviceministro de Justicia y expresidente del INPE, este incremento es el resultado de la implementación de un plan de infraestructura para el período 2006-2017, cuyo propósito es ampliar en 30 mil plazas la capacidad de los establecimientos penitenciarios, lo que permitiría albergar a más de 53 mil internos en el año 2017. Las obras ya concluidas entre el 2006 y el 2010 (6622 plazas), las licitadas en el 2010 (936 plazas) y las que se tiene programado licitar en el 2011 (3116 plazas) totalizan una ampliación de 10 674 plazas, por una inversión total de 276 millones de nuevos soles, lo que equivale a alrededor de 100 millones de dólares al cambio promedio del año 2010. Mesa de discusión del documento de trabajo «Sistema penitenciario peruano: propuestas de política pública» —preparado por Olga Espinoza y Luis Francia para Ciudad Nuestra—, que se realizó el 17 de enero del 2011.

Gráfico 58

## Población penal y capacidad de albergue en el Perú, 2000-2010

**Fuentes:**

Población penal: INEI (2000-2009) e INPE (enero-noviembre del 2010).  
Capacidad de albergue: INPE.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra

El Instituto Nacional Penitenciario (INPE), encargado de administrar el sistema, está organizado en ocho regiones de las que dependen los 67 penales. A excepción de la región del altiplano, todas se encuentran sobrepobladas. Las que tienen mayores tasas de sobrepoblación son las regiones centro y nororiente, aunque en términos absolutos el principal problema se encuentra en Lima, donde hay un exceso de casi 10 mil internos. Especialmente alarmante es la situación del penal de Lurigancho, con un exceso de casi 5 mil internos. En efecto, su capacidad de albergue ha sido ampliada a 3204 plazas y en la actualidad cuenta con 8102 internos; es decir, tiene una sobrepoblación de 153%.<sup>60</sup> En la región centro, el exceso es de alrededor de 2500 internos; en la región nororiente, de 1700; y en las regiones norte y oriente, de entre 1500 y 1600.

60 En el 2009, Lurigancho llegó a acoger a alrededor de 12 mil internos. La construcción de Piedras Gordas II y la ampliación de la capacidad de albergue de varios otros penales ha permitido una reducción importante de su población penal, que se mantiene en alrededor de 8 mil internos. La meta de la actual administración es llegar a un máximo de 7 mil internos.

**Cuadro 11**

Población penal y capacidad de albergue en el Perú,  
por regiones penitenciarias, noviembre del 2010

Oficina regional	Capacidad de albergue	Población penal	Sobrepoblación (número de internos)	Sobrepoblación %
<b>Perú</b>	<b>27 551</b>	<b>46 176</b>	<b>18 625</b>	<b>68</b>
Norte	4680	6269	1589	34
Lima	14 293	24 150	9857	69
Sur	1077	1868	791	73
Centro	1763	4213	2450	139
Oriente	1734	3273	1539	89
Suroriente	1502	2320	818	54
Nororiente	1304	3008	1704	131
Altiplano	1198	1075	-123	-10

**Fuente:**

INPE.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

La sobrepoblación de internos es uno de los problemas más serios de los sistemas penitenciarios de América Latina. En una región con alta sobrepoblación, el Perú se ubica entre los países que tienen mayores tasas, después de El Salvador (141%), Ecuador (119%), República Dominicana (103%), Chile (98%) y Bolivia (66%). Los países más grandes de la región, Brasil y México, cuentan con tasas de 57% y 33%, respectivamente. En términos absolutos, Brasil tiene una población en exceso de alrededor de 170 mil internos; México, de 57 mil; Chile, de 27 mil; y Colombia, de 20 mil. El país de la región con tasas más bajas es Argentina (9%), con un exceso de alrededor de 4 mil internos.<sup>61</sup>

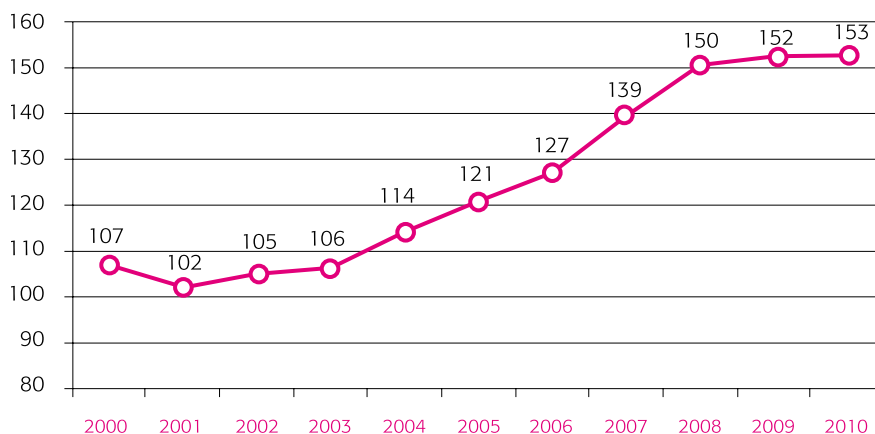
Luego de observar el crecimiento de la población penal en términos absolutos y su vínculo con la capacidad de albergue, veamos cómo ha evolucionado con relación a la población nacional. Para ello, utilizaremos la tasa por 100 mil habitantes, que tiene la virtud de permitir la comparación con otros países. La evolución

61 El número excedente de personas privadas de libertad y la tasa de sobrepoblación han sido calculados sobre la base de información del International Center for Prison Studies del King's College de Londres. Estos datos fueron trabajados en Espinoza y Francia (2011).

de la curva ratifica las tendencias ya descritas: estabilidad entre el 2000-2003 y entre el 2008-2010, e incremento pronunciado entre esos dos períodos, lapso en el que la tasa pasó de 106 a 150. Este incremento es del 42%, ligeramente inferior al incremento en términos absolutos, por efecto del crecimiento poblacional.

Gráfico 59

Población penal por 100 mil habitantes en el Perú, 2000-2010

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra, sobre la base de estadística de población penal del INEI (2000-2009) y del INPE (enero-noviembre del 2010), y de población del INEI.

Durante el período 2000-2008, todos los países de la región incrementaron sus tasas por 100 mil habitantes, a excepción de Bolivia, Guatemala y República Dominicana. Hacia el 2008, el país de América Latina con tasa más alta por 100 mil habitantes fue Panamá (340), seguido de Chile (311), El Salvador (275), Brasil (278) y Uruguay (229). Los países con tasas más bajas fueron Guatemala (59) y Bolivia (74) (Dammert, Salazar, Montt y González 2010: 84-88). El Perú se ubicó de la mitad de la tabla para abajo. En comparación con otras regiones, el Perú está muy por debajo de los países con mayores tasas, como Estados Unidos (756) y la Federación Rusa (629); y en situación similar a España (160) e Inglaterra y Gales (153), pero por encima de otros países europeos como Francia (96), Italia (92) y Alemania (89), así como de Japón (63) (International Centre for Prison Studies 2009).

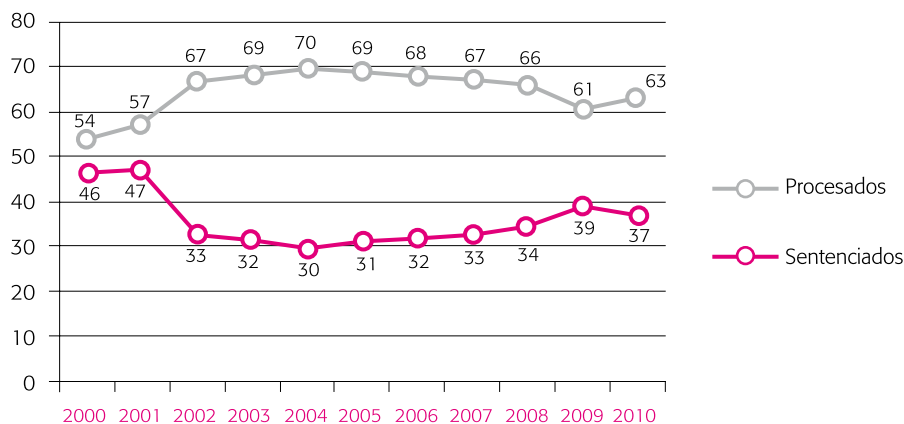
Por su situación jurídica, la población penal se divide en dos; a saber, procesados y sentenciados. Los primeros se encuentran con prisión preventiva decretada por

las autoridades judiciales, a la espera de su sentencia. Los segundos se encuentran cumpliendo una pena dictada por los jueces luego de haber sido investigados, juzgados y sancionados. Otro de los problemas más graves de la situación carcelaria en América Latina ha sido la altísima proporción de presos sin condena. Hace dos décadas, dos de cada tres internos o más se encontraban en calidad de procesados. En respuesta a ello, en casi todos los países de la región se iniciaron reformas procesales para, entre otros, agilizar el servicio de justicia penal y reducir la prisión preventiva, objetivo que se viene logrando de manera importante.<sup>62</sup>

En la última década, el Perú ha experimentado primero un serio deterioro de este problema hasta el 2004, y desde entonces, una leve mejoría. En efecto, mientras que en el año 2000 el 54% de la población penal se encontraba sin condena, cuatro años después los procesados representaban el 70%. Se revertía, así, una tendencia hacia la reducción de 20 puntos porcentuales desde el 74% alcanzado en 1996.<sup>63</sup> A partir del 2004, la tasa ha vuelto a caer gradualmente hasta llegar al 61% en el 2009.

**Gráfico 60**

Población penal por situación jurídica en el Perú, 2000-2010 (%)

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra, sobre la base de estadística de internos del INEI (2000-2009) y del INPE (enero-noviembre 2010).

62 Véase Dammert, Salazar, Montt y González (2010: 96). Como precisa Luis Pásara, el primer país en implementar la reforma fue Guatemala en 1994. Le siguieron Costa Rica y El Salvador en 1998, Venezuela en 1999, y Ecuador y Chile en el 2001. Luego iniciarían la reforma Nicaragua, Paraguay, Bolivia, Honduras y el Perú. Citado en De Belaunde (2006: 45).

63 Si bien la intervención fujimorista en el Poder Judicial durante la segunda década de 1990 lo sometió a los dictados del Ejecutivo, el esfuerzo realizado por reducir la carga procesal en el ámbito penal no fue desdeñable.



Esta nueva caída del número de presos sin condena probablemente esté asociada a la implementación progresiva del nuevo Código Procesal Penal. Este proceso se inició en el distrito judicial de Huaura, en julio del 2006, y actualmente se aplica en 16 de los 29 distritos judiciales del país, que alcanzan al 44% de la población nacional.<sup>64</sup> Se espera que el nuevo modelo procesal penal llegue a Lima en el 2013, aunque a partir de enero del 2011 los delitos de corrupción de funcionarios están siendo juzgados en el distrito judicial de Lima con la nueva norma procesal. Hasta la fecha, se han invertido alrededor de 800 millones de nuevos soles en implementar el nuevo proceso penal (véase el gráfico 61).<sup>65</sup>

Una comparación entre dos regiones en las que se viene aplicando la reforma y dos distritos judiciales que continúan con el viejo modelo procesal da cuenta de los cambios. Entre el 2007 y el 2010, en La Libertad y en Tacna —donde se implementa el nuevo Código desde abril del 2007 y abril del 2008, respectivamente—, la caída del número de presos sin condena fue importante: en el primer caso, pasó del 71% al 52%; y en el segundo, del 58% al 33%. Durante el mismo período, el incremento de la población penal en La Libertad fue de menos del 2%, mientras que en Tacna la población penal se redujo en 27%. El contraste con Áncash y Junín, donde aún no se ha iniciado la reforma, es curioso. Por un lado, el incremento de la población penal en estas regiones fue mucho mayor —9% y 41%, respectivamente—; por el otro, ambas regiones también experimentaron la caída del número de presos sin condena, aunque en proporción mucho menor: del 57% al 51% en Áncash, y del 61% al 46% en Junín.

64 Como sostiene Ronald Gamarra, el nuevo modelo procesal penal es de corte acusatorio, oral y público; redefine los roles de los juzgadores y del Ministerio Público, así como de los sujetos procesales, repotenciado la figura de la víctima y del defensor de oficio; concreta una gama de facultades discrecionales, salidas alternativas y mecanismos de simplificación procesal, que tienden a racionalizar la actividad de la Fiscalía; y reconoce a las garantías del debido proceso como el eje central de su desarrollo. Citado en De Belaunde (2006: 45).

65 Lo invertido hasta el momento se ha distribuido de la siguiente manera: 336 millones de nuevos soles para el Ministerio Público, 291 millones para el Poder Judicial, 127 millones para la Policía y 49 millones para la defensa pública del Ministerio de Justicia. Véanse las declaraciones de la ministra de Justicia Rosario Fernández en la edición *on line* de la revista *Semana Económica* del 7 de enero del 2011.

**Gráfico 61**

Implementación del nuevo Código Procesal Penal en el Perú,  
por distritos judiciales, 2006-2011

**Fuente:**

Comisión Especial de  
Implementación del  
Código Procesal Penal.

Cuadro 12

Situación jurídica de la población penal en regiones donde se está implementando el nuevo Código Procesal Penal —La Libertad y Tacna— y donde aún no —Áncash y Junín—, 2007-2010

Situación jurídica	2007		2008		2009		2010	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
<b>LA LIBERTAD</b>								
Procesados	1198	71	969	59	969	56	901	52
Sentenciados	494	29	681	41	773	44	820	48
Total	1692	100	1650	100	1743	100	1721	100
<b>TACNA</b>								
Procesados	456	58	391	53	391	48	193	33
Sentenciados	330	42	341	47	418	52	384	67
Total	786	100	732	100	809	100	577	100
<b>ÁNCASH</b>								
Procesados	656	57	730	57	730	54	645	51
Sentenciados	496	43	562	43	613	46	611	49
Total	1152	100	1292	100	1343	100	1256	100
<b>JUNÍN</b>								
Procesados	889	61	820	50	820	47	955	46
Sentenciados	578	39	814	50	930	53	1118	54
Total	1467	100	1634	100	1750	100	2073	100

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra, sobre la base de estadística de internos procesados y sentenciados del INEI (2000-2009) y del INPE (noviembre del 2010).

El proceso de rehabilitación y reinserción social constituye la esencia de la labor penitenciaria y entraña, entre otras, políticas educativas y laborales, así como asistencia médica, psicológica, social y legal.

El INPE adolece de serísimas deficiencias para ofrecer estos servicios de manera adecuada. En convenio con el Ministerio de Educación, ofrece programas de alfabetización y educación primaria y secundaria, así como formación ocupacional en oficios. También, promueve actividades laborales. La capacidad de estos servicios no alcanza a la totalidad de la población. En efecto, solo el 22% de la población penal estudia y el 40% trabaja, lo que significa que los programas de rehabilitación y reinserción social no alcanzan al 38% restante. Estas cifras están distorsionadas por la extendida corrupción, que permite que internos que no estudian ni trabajan se registren como si lo hicieran, con el propósito de acceder a beneficios penitenciarios que acorten su pena.

La mayoría de internos que trabajan no lo hacen en talleres sino en otros ambientes —como celdas, pabellones y patios—, lo que da cuenta de las limitaciones del INPE para proveer condiciones mínimas de rehabilitación. En muchos casos, para enfrentar el problema de la sobrepoblación el INPE no encuentra mejor solución que habilitar como celdas espacios destinados para el estudio y el trabajo. Más grave aún, con frecuencia se construyen penales —o nuevos ambientes en penales existentes— ignorando la necesidad de considerar espacios para estas actividades.

Cuadro 13

## Población penal que estudia o trabaja en el Perú, 2010

Actividad	Número de internos	%
<b>Población penal</b>	<b>44 914</b>	<b>100</b>
Trabajo	17 871	40
Talleres	4201	9,35
Otro ambiente (celda, pabellón, patio)	13 670	30,44
Estudio	9675	22
Técnico-productivo	6700	14,92
Alfabetización	433	0,96
Primaria	1479	3,29
Secundaria	1063	2,37

Los niveles de sobrepoblación e insalubridad en los establecimientos penitenciarios, así como la escasez de recursos y los problemas de gestión, incrementan el riesgo de que los internos contraigan alguna enfermedad, cosa que no sucedería si se encontraran en libertad. Los penales no solo constituyen un peligro para los internos, sino para la salud pública en general, dada la alta movilidad y el contacto con el mundo externo. Ello es especialmente relevante en lo que se refiere a enfermedades infectocontagiosas como la tuberculosis y el VIH-sida: las tasas de morbilidad entre los internos son varias veces superiores que las de la población en general. Otro serio problema de salud es el consumo de drogas, que constituye un factor de riesgo relevante en la reintegración social. Sin embargo, el sistema penitenciario no ofrece una intervención sostenida ni institucionalizada para atender este problema.

En los últimos años, con el apoyo del Fondo Mundial se han construido 9 clínicas y rehabilitado 14. También se ha equipado y aprovisionado con medicamentos a los distintos penales; asimismo, se ha capacitado en temas de salud al personal y a la población penal. Estos esfuerzos deberían mantenerse, en adelante, con recursos propios.

Fuente:

INPE.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Si bien las deficiencias de la salud penitenciaria pueden ser compensadas con los servicios del Ministerio de Salud, esto se dificulta por las deudas que el INPE mantiene. Además, la Ley General de Salud no incluye dentro de su público objetivo a la población privada de libertad, y el Sistema Integral de Salud (SIS) solo prevé la atención de las internas gestantes y de sus hijos menores, así como de situaciones de emergencia.

Para desarrollar una adecuada labor de tratamiento, se requiere contar con un sistema de clasificación de la población penal que permita prevenir la contaminación criminológica, evitar la desadaptación social, favorecer los programas de intervención, evitar conflictos socioculturales y colaborar con la seguridad interna. En el Perú, la clasificación se limita, casi exclusivamente, a separar a hombres de mujeres. Así, con frecuencia se junta a procesados con sentenciados, a primarios con reincidentes y a jóvenes con adultos. En buena medida, este desorden es resultado tanto de las limitaciones de la infraestructura penitenciaria como de los problemas de recursos humanos que enfrenta el INPE.

Además de los problemas identificados, los programas de rehabilitación y reinserción social enfrentan una gran carencia, a saber, la de un adecuado componente de reinserción pospenitenciaria. Así, las personas que egresan del sistema no cuentan con ningún apoyo para hacer realidad su reintegración a la sociedad. La instancia responsable de esa tarea —Oficina de Tratamiento en el Medio Libre y Penas Limitativas de Derecho— es la última rueda del coche de la administración penitenciaria. Ni promueve la reinserción ni ha sido capaz de crear un marco institucional para hacer realidad las penas alternativas a la privación de libertad. Por esa razón, los jueces muy rara vez recurren a estas. El resultado es que mientras en Chile la mitad de la población penal se encuentra en libertad, en el Perú la mayoría está privada de libertad. Junto con ampliar la capacidad del sistema penitenciario para resolver el problema de sobrepoblación, es imperativo fortalecer la institucionalidad para hacer realidad las penas alternativas.

Otro obstáculo para el éxito de los programas de rehabilitación y reinserción social es el escaso número de profesionales que asisten a los internos, especialmente médicos, abogados, psicólogos y asistentes sociales. Las cifras para el 2007 indicaban que el INPE contaba con 63 médicos para atender los 84 penales

que entonces existían, lo que daba una ratio claramente insuficiente de un médico para 616 internos; el mismo año, 52 penales no contaban con ningún médico. El número de abogados era ligeramente superior (84), lo que daba una ratio igualmente insuficiente de un abogado por 462 internos (INPE 2007). Con relación a los psicólogos y asistentes sociales, Espinoza y Francia (2011) estiman que, con cifras del 2010, las ratios son un poco mejores, aunque también insuficientes. En la medida en que el sistema cuenta con 154 psicólogos y 113 asistentes sociales, la ratio es de un psicólogo por 300 internos y un asistente social por 400.

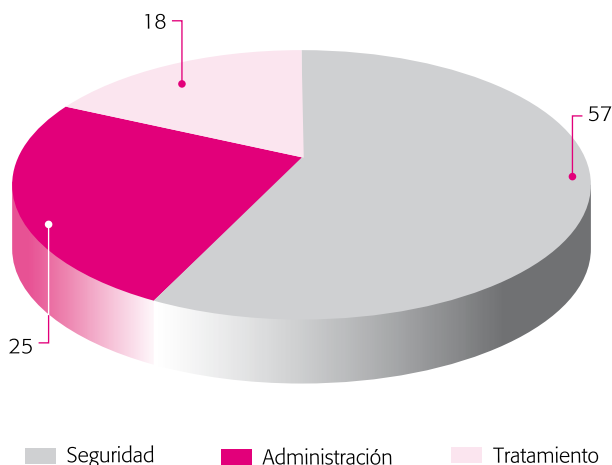
En general, el crecimiento del personal penitenciario ha sido lento si se lo compara tanto con la expansión de la población penal como con el incremento de la capacidad de albergue. En efecto, mientras que el personal aumentó en 12% entre el 2005 y el 2010, la capacidad de albergue se incrementó en 30% y la población penal, en 34%; es decir, casi tres veces más.

Otro serio problema de personal es la ausencia de una ley de carrera y de un escalafón. Como consecuencia de ello, el personal es constantemente rotado sin tomar en cuenta criterios técnicos; es común encontrar a agentes de seguridad destacados en áreas administrativas o a profesionales cumpliendo funciones de seguridad, lo que distorsiona la progresión en la carrera y desmotiva al personal (INPE 2007). Además, la formación del personal adolece de serias debilidades. Para comenzar, el Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios (CENECP) funciona irregularmente, pues abre sus puertas solamente cuando la institución requiere nuevo personal. La duración de los cursos de formación varía según las necesidades del INPE y la coyuntura. El CENECP no cuenta con una plana docente estable ni con un plan de estudios para la formación de nuevo personal y la capacitación y especialización del antiguo. Mucho menos analiza la información que produce la Oficina de Estadística, ni lleva a cabo estudios criminológicos y penitenciarios, fundamentales para mejorar la política pública en esta materia.

Tres son las áreas en las que se divide el personal penitenciario: la de tratamiento, la de seguridad y la de administración. De los 5379 trabajadores que había en el 2010, 983 (18%) pertenecían a tratamiento; 3037 (57%), a seguridad; y 1359 (25%), a administración.

**Gráfico 62**

Personal penitenciario en el Perú, por áreas, 2010 (%)

**Fuente:**

INPE.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

Llama la atención que uno de cada cuatro funcionarios esté dedicado a tareas administrativas, casi el 40% más que el personal de tratamiento, razón de ser del sistema penitenciario. Hay, pues, una clara desproporción de personal administrativo, que, por lo demás, es el que más ha crecido durante los últimos años. Entre fines del 2007 y del 2010, este se incrementó en 32%, el doble del incremento del personal de tratamiento (16%), mientras que el número de agentes encargados de la seguridad se reducía en 1,5%.

Este último dato resulta paradójico considerando los requerimientos de personal del INPE, que se derivan tanto de la necesidad de fortalecer su presencia en los penales a su cargo (INPE 2007) como de continuar relevando a la Policía Nacional en los 11 penales en los cuales esta aún es responsable de la dirección y la seguridad interna.<sup>66</sup> Solo estos dos desafíos requerirían, en opinión de Rosa Mavila y de

<sup>66</sup> El más importante de estos es el de Lurigancho, en Lima, con una población superior a los 8 mil internos. Le siguen penales medianos —como los de Moyobamba, Puerto Maldonado, Juanjuí y Bagua Grande— y penales pequeños como San Ignacio, Huancabamba, La Unión, Sicuani y Huancané. Durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, en las gestiones de Gustavo Carrión y Gino Costa, el INPE reasumió la dirección, la administración y el control de la seguridad integral de los penales que estaban en manos de la Policía. Luego, el proceso de detuvo porque el INPE adujo que le faltaba personal. En junio del 2006, la Ley 28769 fijó un plazo de tres años para que el INPE reasumiera dichas funciones, plazo que fue ampliado hasta fines del 2010 por la Ley 29385.



Germán Small,<sup>67</sup> entre 2500 y 3000 nuevos agentes penitenciarios; es decir, una cifra similar a la actual. Si a estas necesidades se le agrega la seguridad externa en los 30 penales donde la Policía cumple esa función, tendremos una idea de la envergadura del desafío.

**Cuadro 14**

## Control de establecimientos penitenciarios en el Perú, 2010

Institución	Número de penales	%
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>100</b>
Instituto Nacional Penitenciario	56	84
Todas las funciones	26	39
Con la Policía en seguridad externa	30	45
Policía Nacional del Perú	11	16

En el marco de la descentralización en el país, en los últimos años emergió un nuevo actor con interés en el sistema penitenciario, a saber, los gobiernos regionales. Entre el 2007 y el 2010, previo convenio de cooperación con el INPE, el Gobierno Regional del Callao invirtió entre 9 y 15 millones de nuevos soles para mejorar las condiciones de detención y de tratamiento en el penal Sarita Colonia. Esta inversión permitió mejorar la alimentación y la salud de los internos, capacitar al personal penitenciario, y ampliar los talleres laborales y la infraestructura, incluyendo la construcción de una panadería y de un teatro.<sup>68</sup> La nueva administración regional está evaluando si renueva el convenio. Se sabe que cuenta con un proyecto para la construcción de un centro piloto de tratamiento para internos jóvenes y primarios, que incluiría programas de reinserción pospenitenciaria.<sup>69</sup> La cooperación del Gobierno Regional del Callao con el INPE no ha estado

**Fuente:**

INPE.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

67 Mesa de discusión del documento de trabajo «Sistema penitenciario peruano: propuestas de política pública», preparado por Olga Espinoza y Luis Francia para Ciudad Nuestra, que se realizó el 17 de enero del 2011.

68 Entrevistas telefónicas de los autores con Arturo Martínez, asesor del presidente del INPE, y José Rivera, asesor del presidente del Gobierno Regional del Callao. Ambas entrevistas se realizaron el 25 de enero del 2011.

69 Una experiencia que debe ser tomada en cuenta es la del pabellón 16 de Lurigancho, donde previa selección de internos primarios de 18 a 21 años de edad, se ha llevado a cabo un exitoso programa de rehabilitación y reinserción social que mereció ser calificado como una buena práctica por CAD Ciudadanos al Día en la versión del 2009 del Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública, en la categoría inclusión social.

exenta de dificultades, sobre todo por la falta de acuerdo en el mecanismo para elegir a las máximas autoridades del penal. Aunque coincidían en que la región eligiera al director, el INPE exigía que esta elección se hiciera solo entre funcionarios penitenciarios.<sup>70</sup>

A principios de la década del 2000, existían 81 penales, que se incrementaron a 84 en el 2003 para caer nuevamente a 81 en el 2006. A partir del 2007, la administración penitenciaria, con buen criterio, ha procedido a clausurar varios penales pequeños con infraestructura muy precaria, cuyo funcionamiento resultaba oneroso.<sup>71</sup> Simultáneamente, se ha ampliado la capacidad de albergue de varios penales y se han construido algunos nuevos, que en la actualidad llegan a 67.<sup>72</sup>

La corrupción es otra seria debilidad institucional. Este mal, que se agrava como resultado de la explosiva combinación de varios factores —la sobrepoblación, la precariedad de los servicios y el hecho de que los agentes penitenciarios estén mal pagados—, configura un cuadro de desgobierno en el que prospera el libre funcionamiento de las actividades criminales en las cárceles. Los penales constituyen, así, un peligroso foco de reproducción y expansión de la violencia y el delito, y representan uno de los más grandes desafíos a las políticas de seguridad ciudadana, que aspiran a controlar y reducir estos problemas. No cabe duda de que la corrupción está en la base de la pérdida de control de la autoridad, pues si todo se compra y se vende, la lógica del dinero se impone sobre las disposiciones penitenciarias.

La expresión más común de la corrupción en los penales es el pago para la entrada de drogas, alcohol, armas de fuego y celulares. Los sobornos también facilitan informes favorables para la obtención de beneficios penitenciarios, las visitas

---

70 Entrevista de los autores con Leonardo Caparrós, exviceministro de Justicia y expresidente del INPE, realizada el 25 de enero del 2011.

71 En el 2007 se clausuraron los penales de Santiago de Chuco, Chinchá, Chivay, Azángaro y Juli; en el 2008, los de Oxapampa y La Mar; en el 2009, los de Pacasmayo, Chincheros, Paucartambo, Urcos, Macusani, Cajabamba, Bambamarca y Celendín; y en el 2010, los de Yauli, Chumbivilcas, Cotabambas y Ayabaca.

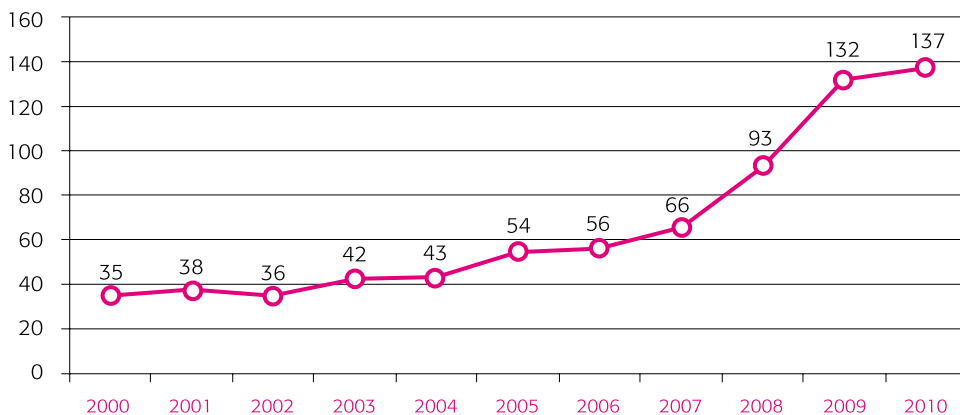
72 Durante la última década solo se construyeron tres penales nuevos: Piedras Gordas I (1142 plazas) y Piedras Gordas II (2304 plazas) en Ancón-Lima; y Tarapoto (636 plazas). El cuarto penal, Virgen de Fátima (400 plazas), se creó acondicionando una instalación militar. Las ampliaciones se realizaron en Ica (1024 plazas), Tambopata-Puerto Maldonado (594 plazas), El Milagro-Trujillo (384 plazas), Aucallama-Huaral (256 plazas), Moyobamba (208 plazas), Carquín-Huacho (192 plazas) y Cañete (192 plazas).

en días no permitidos o de personajes perseguidos por la justicia y, en casos extremos, la fuga de internos. La mala gestión que hacen las autoridades de los recursos institucionales destinados al hospedaje, la alimentación y el tratamiento de los internos es otra importante fuente de corrupción.

La evolución del presupuesto del INPE en los últimos años da cuenta de un esfuerzo considerable del Estado por sacarlo de su crónico abandono. Este esfuerzo se inició durante la administración de Alejandro Toledo y se profundizó en la de Alan García. Durante la primera, el presupuesto creció casi 50%; y en la segunda, casi 150%. En toda la década del 2000, el presupuesto institucional casi se triplicó, mientras que durante el mismo período el presupuesto de Interior tan solo se duplicó. El crecimiento más rápido ocurrió entre el 2006 y el 2009.

**Gráfico 63**

Presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario,  
2000-2010 (millones de US\$)

**Fuente:**

MEF.

**Elaboración:**

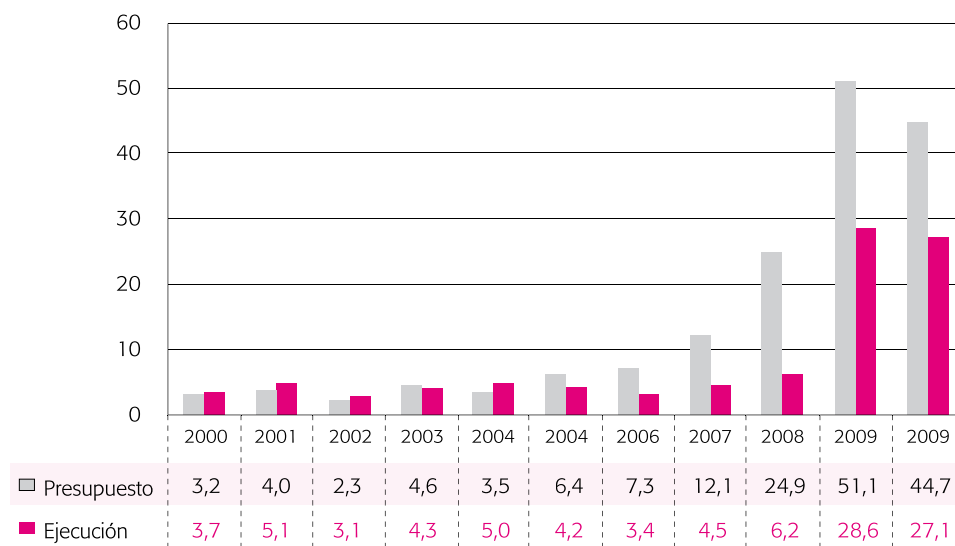
Ciudad Nuestra.

Si bien todas las partidas crecieron durante la década del 2000, la que experimentó un incremento espectacular fue la destinada a infraestructura, que pasó de 3,2 millones de dólares en el 2000 a 44,7 millones en el 2010, lo que significa que se incrementó 13 veces en 10 años. Durante el mismo período, la capacidad de gasto se incrementó solo 6 veces. Es interesante notar que en la primera parte de la década, la bajísima inversión en infraestructura por lo general excedía lo

inicialmente presupuestado, cifra que se alcanzaba a través de ampliaciones. A partir del 2005, en cambio, la administración no ha estado en capacidad de gastar los recursos que le han sido destinados para infraestructura; sin embargo, esta capacidad ha ido mejorando, y en el 2009 y el 2010 se ha logrado superar el 50% de ejecución.

**Gráfico 64**

Presupuesto de la Oficina de Infraestructura del Instituto Nacional Penitenciario, 2000-2010 (millones de US\$)



**Fuente:**

MEF.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

La debilidad institucional del INPE, anteriormente descrita, se ve agudizada por la alta rotación de sus mandos directivos. Esto ha sido especialmente cierto durante la administración de García, quien ha contado con siete presidentes de la institución, sin incluir a un octavo que no asumió funciones. Al igual que en Interior y en la Policía, esto equivale a un jefe cada ocho meses y medio. La rotación es particularmente alta considerando que en Justicia, sector del que depende el INPE, solo hubo cinco gestiones ministeriales y cuatro ministros. Durante el gobierno de Toledo, la rotación en el INPE fue más baja: solo tres presidentes.

**En agosto del 2001**, desde Interior se inició un esfuerzo por dar un nuevo enfoque a la seguridad ciudadana y reformar a la Policía, pero esta iniciativa se abandonó con la censura del ministro Fernando Rospigliosi, que se produjo en mayo del 2004. Hasta entonces, la Policía concebía la seguridad ciudadana como su responsabilidad exclusiva, a pesar de lo señalado en la Constitución de 1993 y del papel cada vez más protagónico de los municipios en esta esfera. Los líderes civiles reformistas que condujeron el Ministerio del Interior durante esos años eran conscientes de la necesidad de descentralizar la seguridad y de crear espacios para definir las intervenciones en el ámbito local, involucrando a una amplia gama de actores públicos y privados —principalmente los municipios y la ciudadanía— capaces, sobre todo, de contribuir a la prevención de la violencia y el delito.

Esa perspectiva demandaba diseñar una nueva arquitectura institucional, con espacios de coordinación en los distintos niveles de gobierno, que se plasmó en la Ley 27933, que en el 2003 creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), con un consejo nacional en su cúspide y comités regionales, provinciales y distritales.

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) es el responsable del desarrollo y el fortalecimiento del sistema, así como del diseño de los grandes lineamientos de política pública, que deben plasmarse en un plan nacional que formula anualmente. Además, supervisa el funcionamiento de los comités en los distintos niveles de gobierno, asegura el compromiso de las instituciones que los integran y formula propuestas legislativas, entre otros. Es presidido por el ministro del Interior e integrado por los ministros de Justicia, Educación, Salud, y Economía y Finanzas, así como por las más altas autoridades de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia. Entre estas se incluye a la Corte Suprema de Justicia, a la Fiscalía de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, así como a la Policía Nacional y al INPE. También integran esta instancia la alcaldía metropolitana de Lima, dos gobiernos regionales<sup>73</sup> y los alcaldes de las dos provincias capitales de región con mayor número de electores.<sup>74</sup> Finalmente, el CONASEC se completa con dos representantes de los gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada.

73 En la actualidad, asisten los representantes de los gobiernos regionales de Lima Provincias y del Callao.

74 En la actualidad, asisten los representantes de las municipalidades provinciales de Arequipa y el Callao.

El CONASEC está facultado para invitar a sus sesiones a representantes de diferentes instituciones públicas y privadas, de acuerdo con los temas pendientes de tratar.<sup>75</sup> El Consejo cuenta con una Secretaría Técnica —órgano técnico, ejecutivo y de coordinación— que depende del Ministerio del Interior. Esta instancia regula el funcionamiento de las secretarías técnicas de los comités regionales, provinciales y distritales, que son nombradas por estos a propuesta de sus presidentes, de quienes dependen.

Desde que se constituyó, el CONASEC se ha venido reuniendo mensualmente, aunque solo en una oportunidad asistieron las más altas autoridades de las instituciones que lo integran.<sup>76</sup> Esto le resta representatividad y capacidad de decisión. Impide, además, que este foro sea lo que debe ser: un lugar de encuentro, de coordinación, de discusión y de toma de decisiones entre los representantes de las instituciones involucradas en la seguridad ciudadana. Es en este espacio donde ellas deben airear sus diferencias y no a través de los medios de comunicación, en un ejercicio estéril de lavarse las manos ante la opinión pública, culpando a otras instituciones de la situación de inseguridad.

Es verdad, sin embargo, que una dificultad para que eso ocurra es que el CONASEC parece contar con muchos miembros, lo que también le resta agilidad. Requeriría, además, una secretaría técnica muy eficiente, que antes de las reuniones prepare una agenda de trabajo para garantizar que estas sean breves, de no más de una hora, y que además sirvan para tomar decisiones.

Contribuiría que el Consejo, haciendo uso de las prerrogativas de su reglamento, constituya grupos de trabajo para abordar temas específicos, como los referidos, entre otros, a la justicia penal o a la prevención del delito en el ámbito municipal. Estos grupos deberían alimentar con iniciativas al Consejo, que se encargaría de tomar decisiones al respecto.

---

75 Regularmente, asisten como invitados los representantes de los ministerios de la Mujer y Desarrollo Social, Transportes y Comunicaciones, y Comercio Exterior y Turismo, así como el director de Familia, Participación y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional.

76 La reunión, ampliamente cubierta por los medios de comunicación, se realizó el 20 de agosto del 2010, pocos días después de que un grupo de asaltantes dispararan a quemarropa a la niña Romina, de 3 años de edad, en la Vía Expresa. En esa oportunidad, las altas autoridades asistentes se comprometieron a reunirse regularmente, cosa que no ha sucedido.

En la actualidad, la secretaría es muy débil y no tiene ninguna capacidad de iniciativa. Para comenzar, no procesa ni analiza la información delictiva que producen la Policía Nacional y las instituciones que integran el sistema. Tampoco tiene una capacidad propia para recoger información a través, por ejemplo, de encuestas de opinión pública. La única encuesta nacional de seguridad ciudadana llevada a cabo en el Perú la realizó Apoyo a fines del 2005, por encargo de la Secretaría Técnica, en seis ciudades del país. Desde entonces, el ejercicio no se ha repetido, con el pretexto de que no hay dinero para ello. Esta afirmación pasa por alto que, como ya quedó dicho, Interior debió devolver al tesoro público 8,4 millones de dólares que no pudieron ser ejecutados a lo largo del 2010 en el rubro contratos de servicios; una fracción de esta suma habría sido suficiente para realizar una segunda encuesta nacional.<sup>77</sup>

Hasta la fecha, la Secretaría Técnica tampoco ha podido constituir ni siquiera un germen de observatorio nacional, a pesar de haber contado para ese fin con una jugosa donación del BID desde el 2003. En efecto, el 15 de enero del 2003, el Ministerio del Interior recibió 750 mil dólares como cooperación técnica no reembolsable, con el propósito de que este preparara los proyectos de seguridad ciudadana que el BID financiaría con un préstamo de 20 millones de dólares. Una vez constituida la Secretaría Técnica, se tomó la decisión de que el proyecto estuviera adscrito a esta. Desafortunadamente, hasta la fecha los proyectos aún no han sido aprobados y el préstamo se encuentra congelado, lo que constituye su principal fracaso.

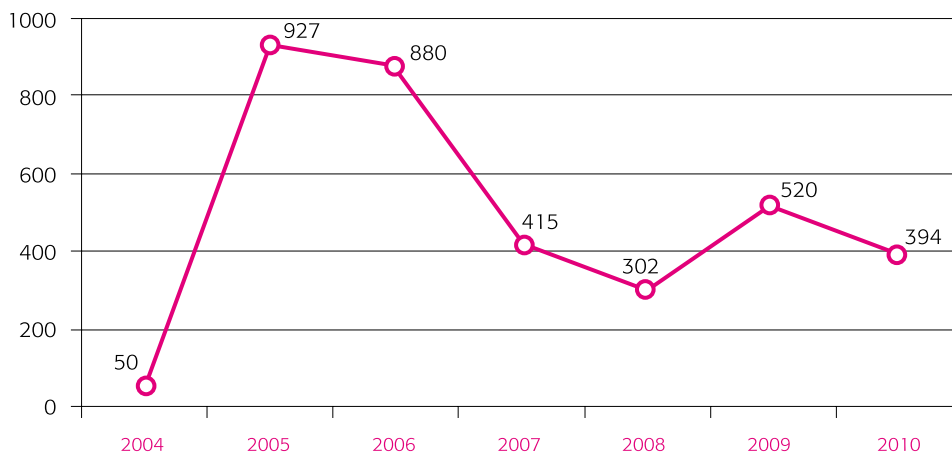
---

77 Chile es un buen ejemplo de lo que es contar con una política de producción de información sobre la inseguridad, la violencia y el delito. Gracias a un convenio entre la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadística, desde el 2003 se realiza anualmente la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). En el 2005 se realizó la primera Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar, que tiene una periodicidad bianual. Desde el 2007 se realiza bianualmente la Encuesta de Percepción y Evaluación de la Labor de las Policías. En el 2008 se aplicó la primera Encuesta de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, que se repetirá cada cuatro años. Desde 1994, el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) realiza, en forma bianual, el Estudio Nacional de Consumo de Drogas en Población General; y desde 1995, con la misma periodicidad, lleva a cabo un estudio similar entre la población escolar. En lo que se refiere a la información delictiva, la División elabora desde el 2006 el Anuario de Estadísticas Criminales, que recoge estadísticas del Ministerio de Justicia, el Ministerio Público, Carabineros, la Policía de Investigaciones, la Gendarmería y la Defensa Penal Pública. Finalmente, se encuentra trabajando en la creación del Sistema Nacional de Información Criminal (SINICRIM), que proveerá estadísticas desagregadas por regiones, provincias y distritos, para que sirvan a las autoridades locales de insumo en el diseño, la implementación y la evaluación de sus políticas.

Aunque se creó en el 2003, la Secretaría Técnica recién contó con presupuesto en el 2004, el que llegó alrededor de los 50 mil dólares. En el 2005 y el 2006 su presupuesto creció exponencialmente, llegando a un poco menos de 1 millón de dólares por año. De ahí en adelante se ha ubicado en un rango que va entre los 300 mil y 500 mil dólares por año. Si estos fueran todos los recursos con los que ha contado la Secretaría Técnica, parecerían escasos por tratarse de un componente fundamental de la arquitectura nacional de la seguridad ciudadana. Sin embargo, hay que recordar que la mayoría de sus funcionarios son policías adscritos a ella, cuyos sueldos son cubiertos por la institución policial. Además, dado que la Secretaría es un órgano del Ministerio del Interior, tiene, en teoría, acceso a los recursos de este. Como ya se ha visto, Interior ha ejecutado solo una fracción de los recursos presupuestales destinados a los que habría podido acceder si hubiera querido.

**Gráfico 65**

Presupuesto de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, 2004-2010  
(miles de US\$)

**Fuente:**

MEF.

**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.



En ocho años de funcionamiento, la Secretaría Técnica ha tenido siete titulares, lo que permite advertir una mayor continuidad relativa que la que han gozado los ministros del Interior y los directores generales de la Policía. Algunos de ellos tuvieron tiempo de imprimir su sello, aunque no necesariamente lo hicieron. Así, podemos mencionar al general PNP (r) Rolando Quezada Bringas, con casi tres años en el cargo, y al teniente general PNP (r) Eduardo Pérez Rocha, actualmente en funciones y que lleva dos años en el cargo. Fue una pena que el general PNP (r) Enrique Yépez Dávalos, arquitecto del sistema, tuviera una gestión tan corta; luego de nueve meses, él renunció al cargo en solidaridad con el ministro Rospigliosi. Ha prevalecido la tendencia a recurrir a generales de la Policía en retiro, con las excepciones de Ana María Villacampa y Clodoaldo Bazán Gonzales, aunque este último no se mantuvo más de 15 días en el cargo, pues cayó como víctima de una de las recurrentes crisis ministeriales.

La propia Secretaría Técnica también se ha llenado de efectivos policiales, con lo cual se ha convertido en una extensión de la Policía Nacional, lo que le ha restado una visión más integral de los problemas de la seguridad, así como la capacidad de articular esfuerzos con las instituciones no policiales del sistema.<sup>78</sup> Esa lógica ha impedido una apertura hacia las organizaciones de la sociedad civil y hacia el medio académico y universitario, que deben jugar un rol más protagónico tanto en la discusión de los problemas de seguridad como en la definición y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, hay que reconocer que la ausencia de la academia en ese debate no es responsabilidad de la Secretaría Técnica sino de la propia academia, aunque una secretaría con visión debería comprender la importancia de esa alianza y promoverla.

En estos años, la Secretaría Técnica no ha producido ningún estudio relevante sobre la situación de seguridad en el país, tarea que le corresponde. Como ya se ha demostrado, el argumento de que no cuenta con recursos para ello es pueril. Si esta instancia ha demostrado carecer de capacidad de investigación, es preciso

---

78 La policialización de la Secretaría Técnica del CONASEC se ha traducido en una política de puertas cerradas para una institución encargada no solo de mantenerlas abiertas, sino de producir y compartir información y análisis. En los últimos años, ha ocurrido exactamente lo contrario. Se ha llegado al extremo de sancionar a un funcionario por proveer información delictiva policial que, por su naturaleza, es pública, habiéndose prohibido posteriormente su distribución.

recurrir a la comunidad académica y universitaria. Para ello, es perentorio que se constituya un pequeño fondo concursable que promueva la investigación en temas de seguridad, como ocurre en Chile, Brasil y Colombia, por citar algunos ejemplos del vecindario. Seguir haciendo política pública sin información delictiva y sin conocimiento científico, en el contexto de un serio deterioro de la seguridad, es una irresponsabilidad mayúscula.

En su haber, la Secretaría Técnica tiene el mérito de contar hasta el momento con nueve planes nacionales de seguridad ciudadana, que deberían servir como instrumento orientador de las políticas en todos los niveles de gobierno. No obstante, estos planes presentan una información delictiva todavía muy general, y carecen tanto de lineamientos de política claros como de indicadores de resultados que permitan medir la política pública. La función principal de seguimiento de los planes de la Secretaría se ha limitado a evaluar, de manera agregada, si los integrantes de los comités cumplen con juramentar cada año, si remiten o no sus planes de seguridad, y si acreditan o no a sus secretarios técnicos. Aunque esta labor es necesaria, no parece suficiente y hace que la evaluación quede de formalista. La Secretaría también ha formulado directivas sobre la selección de secretarios técnicos de los comités y la aprobación y evaluación de sus planes de trabajo, así como sobre la responsabilidad que les corresponde a sus miembros; estas directivas son útiles para unificar los criterios de gestión de los comités.

Los comités regionales son los órganos técnico-normativos encargados de estudiar la problemática de su jurisdicción y formular la política regional; asimismo, promueven los esfuerzos de los comités provinciales y los evalúan, e informan al Consejo Nacional. Su presidencia recae en el presidente regional y están integrados por las más altas autoridades política, policial, educativa, de salud, judicial, fiscal y defensorial de la región, así como por los tres alcaldes provinciales que cuentan con el mayor número de electores.

Por lo menos desde el punto de vista formal, los 26 comités regionales se encuentran institucionalizados. Todos ellos están debidamente constituidos y, hasta noviembre del 2010, el 85% había juramentado a sus integrantes. Igual número de comités contaban con secretarios técnicos debidamente acreditados

ante la Secretaría Técnica del CONASEC. Sin embargo, solo 10 de los 26 —es decir, el 38%— contaban con planes debidamente formulados.<sup>79</sup>

Peor aún, la periodicidad de las reuniones de los comités es bastante baja. En efecto: en el 2007, los comités regionales se reunieron en promedio 2,6 veces al año, y en el 2009 esa cifra bajó a 2,2; es decir, si bien están formalmente constituidos, su actividad orgánica es todavía muy restringida (Defensoría del Pueblo 2009a: 22). Uno se pregunta cómo, con un ritmo de reuniones tan limitado, podrán cumplir, por ejemplo, con la ambiciosa función de supervisar el funcionamiento de los comités provinciales. Es de imaginar que en una situación como esta, el secretario técnico se convierte en el protagonista del comité; no obstante, como ha demostrado la Defensoría del Pueblo (2009a: 27), en el 2009 menos de la tercera parte de los comités (28%) contaban con secretarios técnicos de manera exclusiva.

Los comités provinciales son órganos técnico-normativos para la provincia y ejecutivos para el distrito capital o cercado. Se encargan de estudiar la problemática, elaboran el mapa del delito, formulan la política de seguridad ciudadana, formulan y ejecutan los planes en el cercado, y evalúan a los comités distritales e informan al Consejo Nacional. Están presididos por el alcalde provincial e integrados por las más altas autoridades política, policial, educativa, de salud, judicial, fiscal y defensorial de la jurisdicción, así como por los tres alcaldes distritales que cuentan con el mayor número de electores. También están integrados por un representante de las juntas vecinales y de las rondas campesinas —donde estas existen—, quienes son elegidos públicamente por el comité.

Solo 2 de las 195 provincias del país no cuentan con comités provinciales debidamente constituidos, aunque, hasta noviembre del 2010, únicamente el 53% habían juramentado a sus integrantes. Este es el porcentaje más alto de integrantes juramentados desde el 2007, año en el que el CONASEC comenzó a llevar este registro. Un porcentaje similar de comités (57%) llegó a acreditar a sus secretarios técnicos en el 2010, superando las cifras de los años anteriores (Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana 2010: 34-35).

---

<sup>79</sup> Esta cifra es bastante menor que las correspondientes a los años 2008 y 2009, cuando el 85% y el 73%, respectivamente, formularon sus planes. Se ignora la razón de esta caída. Véase Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (2010: 34-35).

Como en el caso de los comités regionales, los provinciales se reúnen cada vez menos. En efecto, si en el 2007 se reunían en promedio 3,1 veces por año, en el 2009 pasaron a hacerlo 1,8 veces por año (Defensoría del Pueblo 2009a: 22). Este dato parece indicar que las autoridades les encuentran cada vez menos utilidad a las reuniones de los comités, quizá porque no saben bien cómo sacarles provecho. En este punto, le correspondería a la Secretaría del CONASEC asumir un rol de liderazgo y de asistencia técnica. Finalmente, los comités provinciales adolecen de otra debilidad básica que afecta a los regionales: menos de una tercera parte de sus secretarios técnicos (28%) desempeñan el cargo con exclusividad (Defensoría del Pueblo 2009a: 27).

Los comités distritales son órganos ejecutivos y constituyen la célula básica del sistema. Se encargan de estudiar la problemática, elaborar el mapa del delito, formular la política y ejecutar los planes. Son presididos por el alcalde distrital y están integrados por las más altas autoridades política, policial y judicial de la circunscripción. También los integran un representante de las juntas vecinales y de las rondas campesinas —donde las hubiera—, quienes son elegidos públicamente por el comité. Donde existan centros poblados menores, se incorporará a dos de sus alcaldes. De acuerdo con la realidad de cada distrito, los comités podrán incorporar a representantes de las instituciones civiles y comunitarias que consideren conveniente.

Solo 6 de los 1639 distritos del Perú aún no cuentan con comités de seguridad ciudadana debidamente constituidos. Empero, solo una cuarta parte de ellos (410) han juramentado a sus integrantes; si bien esta cifra es superior que las de los años anteriores, en términos proporcionales es menor que las de los comités regionales y provinciales.

Un número aún menor de comités distritales —340, el 21% del total— han acreditado a sus secretarios técnicos. Según la Defensoría del Pueblo, el 64% de los comités supervisados en el 2009 no registraron reuniones de trabajo; entre el 36% que sí se reunió, el promedio de sesiones fue de 3,1 al año. La Defensoría también constató que la mitad (51%) de los comités distritales supervisados no cuentan con secretarios técnicos; entre los que sí los tienen, el 75% no desempeñan el cargo de manera exclusiva. En la práctica, la Defensoría advierte un debilitamiento de los comités distritales, que impide que se constituyan en el espacio

idóneo para el diseño, la coordinación y la ejecución de respuestas estatales a los problemas de seguridad ciudadana (Defensoría del Pueblo 2009a: 33-36).<sup>80</sup>

Gracias al esfuerzo del Registro Nacional de Municipalidades del INEI, hoy se cuenta con información desagregada de los comités provinciales y distritales que, por cada región, informaron tener planes de seguridad ciudadana entre el 2007 y el 2009. El diagnóstico y las intervenciones para superar los problemas de seguridad deben plasmarse en un instrumento de política, que es el plan. Llama la atención que, a nivel local, ni la cuarta parte de los comités cuentan todavía con este instrumento, aunque es verdad que la tendencia es hacia la mejoría. En efecto, mientras que en el 2007 el 17% de los comités aprobaron su plan, en el 2009 esa cifra se había elevado al 23%. Aun así, se trata de un porcentaje bajo, que debe incrementarse significativamente en los próximos años, por cuanto si los comités carecen de un plan son un barco a la deriva.

Es interesante constatar que hay regiones en las cuales los comités provinciales y distritales están mejor organizados, y otras en las cuales su funcionamiento es casi inexistente. Entre las primeras se encuentran Piura, Tumbes, Callao, Tacna y Lima; esta última incluye dos regiones: Lima Metropolitana y Lima Provincias. Los comités que están peor organizados —por cuanto ni siquiera cuentan con planes— son, en este orden, Puno, Madre de Dios, Ayacucho, Moquegua y Junín. Es interesante notar que, en el 2009, cuatro de estas cinco regiones —Moquegua, Madre de Dios, Puno y Ayacucho— también se ubicaron entre las que presentan mayor violencia homicida.

---

80 Una encuesta realizada en el 2008 por Ciudad Nuestra entre alcaldes y jefes policiales que integran los comités distritales en Lima Metropolitana arrojó resultados un poco más alentadores. La mayoría de los comités eran muy jóvenes; es decir, en ese momento no tenían más de tres años de funcionamiento. A pesar de que en promedio se reunían una vez cada tres meses, su grado de institucionalización ya era importante; llevaban actas de sus sesiones, promovían actividades de capacitación y contaban con diagnósticos y mapas del delito actualizados, que eran objeto de análisis. También formulaban y evaluaban regularmente sus planes. El 100% de los comités contaban con un secretario técnico, aunque no todos trabajaban a tiempo completo ni recibían una retribución por esta labor, sino que eran más bien empleados municipales con otras responsabilidades. La mayoría de alcaldes y jefes policiales coincidían en señalar la utilidad y las bondades de los comités, así como en la necesidad de fortalecerlos; consideraban que estos constituían un buen espacio de coordinación institucional y participación vecinal —factores fundamentales para el adecuado diseño, evaluación y supervisión de las políticas—, y que habían influido favorablemente sobre la situación de seguridad ciudadana. En cuanto a sus debilidades, destacaron el limitado apoyo del gobierno central y precisaron que la falta de recursos impedía poner en práctica proyectos integrales. En el punto en el que no existía acuerdo era en la conducción del comité: los alcaldes exigían mayores atribuciones, especialmente sobre la Policía, mientras que los representantes de esta institución, que no están acostumbrados a subordinarse a la autoridad civil local, consideraban que no era positivo que el alcalde condujera el comité, puesto que lo politizaba. Tal percepción parecía encubrir su aspiración por liderarlos. Véase Costa, Yépez y Romero (2008).

**Cuadro 15**

Municipalidades que cuentan con planes de seguridad ciudadana en el Perú, por regiones, 2007-2009

Región	2007		2008		2009	
	Número	Municipalidades con plan por región %	Número	Municipalidades con plan por región %	Número	Municipalidades con plan por región %
<b>Perú</b>	<b>311</b>	<b>17</b>	<b>405</b>	<b>22</b>	<b>424</b>	<b>23</b>
Amazonas	17	20	24	29	20	24
Áncash	25	15	42	25	37	22
Apurímac	10	13	19	24	14	18
Arequipa	19	17	29	27	29	27
Ayacucho	15	14	11	10	13	12
Cajamarca	18	14	20	16	20	16
Callao	2	33	1	17	5	83
Cusco	21	19	27	25	35	32
Huancavelica	11	12	12	13	15	16
Huánuco	9	12	17	22	18	24
Ica	12	28	11	26	12	28
Junín	16	13	13	11	18	15
La Libertad	11	13	19	23	17	20
Lambayeque	4	11	7	18	17	45
Lima	45	26	51	30	60	35
Loreto	7	14	9	18	8	16
Madre de Dios	1	9	3	27	1	9
Moquegua	2	10	4	20	3	15
Pasco	6	21	10	36	7	25
Piura	20	31	30	47	33	52
Puno	10	9	12	11	8	7
San Martín	12	16	13	17	16	21
Tacna	11	41	11	41	6	22
Tumbes	4	33	4	31	7	54
Ucayali	3	21	6	40	5	33

Fuente: INEI. / Elaboración: Ciudad Nuestra.

Los últimos ocho años han visto nacer y desarrollarse, aún precariamente y con muchas dificultades, al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), ¿Qué lecciones se pueden sacar?

Primero, el diseño de la política pública de seguridad ciudadana se agotó en la ley de creación del sistema.<sup>81</sup> En ningún momento se diseñó una estrategia para su implementación ni se otorgó la debida importancia a constituir una secretaría técnica potente. Tampoco se contó con una adecuada política de difusión de los alcances de la ley, especialmente entre los llamados a integrar los comités, ni de un adecuado esfuerzo pedagógico para capacitarlos.

Segundo, faltó adoptar medidas complementarias para fortalecer el sistema y garantizar el éxito de la política. Entre estas, mencionemos las más importantes. Uno, el fortalecimiento de la autoridad de los alcaldes como presidentes de los comités, sobre todo en relación con la Policía. Dos, la adecuación de las instituciones nacionales —como la Policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial— al enfoque local que inspira la ley, lo que incluye, entre otros, el establecimiento de juzgados de paz letrados en las comisarías, la unificación de los servicios de seguridad y justicia en el ámbito distrital, y la constitución de un sistema de penas alternativas a la privación de la libertad desde los municipios. Tres, la implementación de políticas nacionales de prevención que actúen a través de los municipios en lo referido, entre otros temas, al consumo de drogas y alcohol, la violencia familiar y de género, y la violencia juvenil. Cuatro, la puesta en marcha de un observatorio nacional sobre la inseguridad, la violencia y el delito en el país. Como ya ha quedado dicho, la producción de información debe ser un componente fundamental de cualquier política pública. En seguridad, adolecemos a este respecto de un déficit especialmente preocupante. Cinco, la creación de fondos concursables para financiar diversas iniciativas —como la investigación aplicada y la realización de encuestas de opinión pública periódicas sobre los

---

81 En otros países, una buena idea se pone en práctica primero a través de un plan piloto. Si funciona, se diseña una estrategia para extenderlo a todo el territorio nacional. Esto se hubiera podido hacer para echar a andar el sistema. Alternativamente, se hubiera podido seguir una estrategia parecida a la de la reforma procesal penal, en la que la nueva institucionalidad se está aplicando progresivamente en el territorio nacional. En lo referido al SINASEC, la estrategia inicial se limitó a la aprobación de la ley. Luego, quienes impulsaron ese esfuerzo desde el Ejecutivo dejaron la función pública y la nueva institución quedó sin liderazgo nacional; y su suerte, en manos de los alcaldes con mayor capacidad de conducción y de imaginación.

principales problemas de seguridad del país—, así como para alentar iniciativas locales de prevención en los temas prioritarios ya mencionados. También podría pensarse en la creación de fondos que sirvan para compensar a los distritos más pobres y fortalecer sus políticas de seguridad local.

Tercero, no se concibió un sistema de evaluación de la política pública. Ya se ha señalado que se cuenta con planes nacionales anuales, pero estos no se evalúan rigurosamente. El Congreso tampoco acompañó el proceso de implementación del sistema para determinar si era necesario o no hacer ajustes a la norma de creación.



# Tercera parte

# Los desafíos

Capítulo 11:  
*¿Qué hacer?*



### 11.1 Frente al narcotráfico<sup>82</sup>

En los próximos cinco años, es necesario frenar la recuperación de las hectáreas cultivadas de hoja de coca y revertir su extensión de 59 900 hectáreas que había en el 2009 a, por lo menos, los niveles del 2005, esto es, 48 mil hectáreas. Simultáneamente, es imperativo revertir la producción potencial de cocaína de 317 toneladas métricas en el 2009 a, cuando menos, sus niveles del 2005, es decir, 260 toneladas.

Para ello, se requiere una decidida voluntad política, que se traduzca en la conducción presidencial de una estrategia que involucre a los titulares de DEVIDA; de los ministerios del Interior,<sup>83</sup> Producción y Salud; de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF); de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI); de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT); de la Fiscalía de la Nación; y del Poder Judicial. Según las necesidades, el presidente podrá convocar a otras instituciones de los distintos niveles de gobierno.

Es perentorio que estos esfuerzos se enmarquen en un plan de cinco años que establezca objetivos claros y medibles para cada una de las instituciones, las que deberán ser evaluadas periódicamente por la Presidencia de la República. Operativizarlo requerirá incrementar el aporte del presupuesto público para compensar la caída de la cooperación internacional.

La estrategia deberá ser integral y, como tal, combinar la erradicación de la hoja de coca ilegal y el desarrollo alternativo con el control de los insumos químicos y la interdicción, especialmente orientada a desarticular a las organizaciones que manejan el negocio de las drogas en el país. También debe considerar la drogodependencia como un serio problema de salud pública y destinar recursos tanto a prevenir el consumo —a través del financiamiento nacional de iniciativas

---

82 En la preparación de estas recomendaciones, los autores se han nutrido, de manera decisiva, del consejo de Rubén Vargas, quien ha sido consultado a lo largo de todo el trabajo; él preparó para Ciudad Nuestra el documento «Hoja de ruta para enfrentar el problema del tráfico ilícito de drogas en el Perú» (Vargas 2011).

83 Especial atención se deberá conceder a la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional; a la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD), que tiene a su cargo el Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH); y a la Procuraduría Antidrogas.

municipales y locales— como a ampliar la oferta institucional para su tratamiento y fiscalizar mejor a las comunidades terapéuticas privadas.

Especial consideración debe concederse a las siguientes acciones:

Primero, hacer realidad el control de los insumos químicos a través de la implementación de un sistema de control electrónico que monitoree su traslado—para reducir las posibilidades de desvío—, así como de la inmediata instalación de garitas móviles en los ingresos a los principales valles cocaleros.

Segundo, promover de manera más decidida la investigación fiscal y judicial de las operaciones sospechosas identificadas en los últimos años por la UIF, y otorgarle a esta unidad autonomía funcional y presupuestal, así como ampliar sus facultades investigativas.

Tercero, favorecer la persecución estratégica del delito para identificar el modus operandi de las organizaciones delictivas, sus componentes y, especialmente, sus cargos de dirección, incluyendo a las redes de microcomercialización. Esto requiere, por un lado, ampliar los alcances de la ley de pérdida de dominio para que tenga efectos desde el inicio de la investigación; y por el otro, capacitar conjuntamente a policías, fiscales y jueces.

Cuarto, por lo menos duplicar la actual capacidad de erradicación del Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (Corah), que actualmente cuenta con no más de 300 personas.

Quinto, crear nuevas bases policiales antidrogas, entre otros lugares, en el VRAE, en el Monzón, en el Putumayo y en Sandia.

Sexto, replicar el modelo de desarrollo alternativo de San Martín, que ha permitido que muchos agricultores abandonen el cultivo de la hoja de coca por otros productos.

## 11.2 Frente al terrorismo<sup>84</sup>

En los próximos cinco años, es imperativo acabar con los remanentes del terrorismo en el Alto Huallaga y en el VRAE. En el primer año, esto deberá traducirse en la captura de *Artemio* y de sus principales colaboradores en el Alto Huallaga, y desarticular totalmente su aparato militar. En los años siguientes, deberá capturarse a *José, Alipio, Raúl* y los otros mandos de Sendero en el VRAE, y desarticular completamente su aparato militar.

Para ello, también se requiere una decidida voluntad política, que se traduzca en la conducción presidencial de una estrategia que comprenda a los titulares de los ministerios del Interior<sup>85</sup> y de Defensa, así como de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI). Según las necesidades, el presidente convocará a otras instituciones involucradas. Es perentorio que estos esfuerzos se enmarquen en un plan de cinco años que establezca objetivos claros y medibles para cada una de las instituciones, las que deberán ser evaluadas periódicamente por la Presidencia de la República.

En el Alto Huallaga se debe:

Primero, garantizar la unidad de mando de la estrategia antisubversiva, asegurando su conducción por el jefe del Frente Policial.

Segundo, sostener la ofensiva policial que ya tiene identificado y ubicado a *Artemio*, fortaleciendo a la Dirección contra el Terrorismo (DIRCOTE) e incrementando la presencia de su personal en la zona.<sup>86</sup>

---

84 En la preparación de estas recomendaciones, los autores se han nutrido, de manera decisiva, del consejo de Rubén Vargas, quien ha sido consultado a lo largo de todo el trabajo y preparó para Ciudad Nuestra el documento «La situación actual y las perspectivas del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso» (Vargas 2010).

85 Especial atención se deberá conceder a la Dirección Contra el Terrorismo (DIRCOTE) de la Policía Nacional, a la Dirección General de Inteligencia del Ministerio (DIGIMIN) y a la Procuraduría especializada.

86 La DIRCOTE debe volver a constituirse en el ente policial rector en la lucha antiterrorista, lo que requiere reconstituir su mando y rediseñar el despliegue de sus efectivos a nivel nacional. Resulta inexplicable que, en la actualidad, casi todos sus efectivos permanezcan en la capital, cuando los frentes de combate se encuentran en el Alto Huallaga —donde la Policía tiene la responsabilidad principal— y en el VRAE. El número de efectivos que trabajan en el Alto Huallaga no pasa de 20, cuando toda la unidad tiene no menos de 500 efectivos.

Tercero, crear un batallón policial antiterrorista integrado principalmente por efectivos provenientes de la DIRCOTE y de la Dirección de Operaciones Especiales (DIROES), para ser desplegado en el plazo más breve en el Alto Huallaga.

Cuarto, implementar una política de comunicaciones que difunda los valores democráticos y de cultura de paz para contrarrestar la prédica violentista de las organizaciones terroristas y del narcotráfico, y dé a conocer las recompensas por la provisión de información veraz y oportuna que lleve a la captura de *Artemio* y sus principales colaboradores.

Quinto, fortalecer la presencia del Estado de Derecho y promover la organización comunitaria para tejer una sólida red social de apoyo a los esfuerzos públicos.

En el VRAE se debe:

Primero, garantizar la unidad de mando de la estrategia antisubversiva, asegurando su conducción por el jefe de la Región Militar.

Segundo, diseñar una nueva estrategia, que se nutra con las lecciones de la derrota terrorista a principios de la década de 1990 y con los logros en el Alto Huallaga, y combine la presencia militar móvil de unidades de comando con inteligencia policial, la alianza con la población y una mayor presencia del Estado de Derecho.

Tercero, asegurar un efectivo control del tráfico fluvial por parte de la Marina de Guerra del Perú.

Cuarto, implementar una política de comunicaciones que difunda los valores democráticos y de una cultura de paz para contrarrestar la prédica violentista de las organizaciones terroristas y del narcotráfico, y dé a conocer las recompensas por la provisión de información veraz y oportuna que lleve a la captura de *José, Alipio, Raúl* y otros importantes mandos de SL.

Quinto, hacer realidad el asfaltado de la carretera Quinua-San Francisco, la interconexión con la hidroeléctrica del Mantaro, y el equipamiento básico en salud y educación.

Sexto, promover la organización comunitaria para tejer una sólida red social de apoyo a los esfuerzos públicos, aprovechando la experiencia de los comités de autodefensa.

### 11.3 Frente a la violencia social

En los próximos cinco años se deberá crear, poner en funcionamiento y consolidar un sistema nacional de alerta temprana, y de prevención y solución pacífica de los conflictos sociales, que debería traducirse, entre otros resultados, en la reducción a cero de las muertes de civiles y policías en el contexto de las acciones de protesta social.

Para ello, será necesario reestructurar la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, que debe ser conducida por el propio presidente del Consejo de Ministros y estar integrada por los titulares de cartera involucrados más regularmente en la gestión de los conflictos, a saber, Interior, Energía y Minas, Ambiente, Transportes y Comunicaciones, Trabajo y Agricultura. La labor de secretaría técnica de esta comisión quedará en manos de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El presidente de la comisión podría convocar a otros titulares, según las necesidades, a las reuniones semanales, que no deberían durar más de una hora.

En cada ministerio debe existir una oficina encargada de recabar y analizar la información sobre los conflictos que le conciernen, así como de hacerse cargo de gestionarlos, en estrecha coordinación con la oficina correspondiente de la PCM. Cada oficina contará, cuando menos, con un analista de conflictos, un gestor de conflictos y un comunicador social, quienes trabajarán de manera coordinada con el procurador del sector.

La PCM deberá convocar a un concurso público entre las universidades y centros de investigación para diseñar e implementar un sistema permanente de formación y especialización de profesionales en esta materia. También contará con un fondo concursable para financiar estudios e investigaciones sobre los conflictos sociales, sus patrones y sus causas.

Este diseño institucional deberá replicarse en cada región del país, siendo el presidente regional quien conduzca personalmente la comisión multisectorial respectiva.

El presidente del Consejo de Ministros mantendrá una permanente comunicación con el titular de la Defensoría del Pueblo para que, cuando sea necesario, facilite el diálogo en el marco de los conflictos y contribuya a su solución pacífica.

El Ministerio del Interior pondrá en práctica un plan de capacitación y equipamiento de las unidades policiales responsables del control de multitudes y de operaciones especiales, que asegurará su rápido despliegue en el territorio nacional y garantizará que el uso de la fuerza no rebase el marco de los estándares internacionales de derechos humanos.

El Ministerio del Interior adoptará, con carácter de urgencia, las medidas necesarias para fortalecer a la Procuraduría de Orden Público. Es preciso asegurar su presencia en todos los sucesos que alteren el orden público, con el propósito de recabar las evidencias que permitan a la justicia actuar contra los responsables de hechos de violencia y vandalismo en el contexto de la protesta social.

#### **11.4 Frente a la delincuencia y otros fenómenos de inseguridad**

En los próximos cinco años, es imperativo revertir el crecimiento del número de homicidios, la victimización y la percepción de inseguridad, así como mejorar significativamente la confianza en la Policía. Así, la actual tasa de 10 homicidios por 100 mil habitantes por lo menos debería reducirse a 5, que fue el promedio para el quinquenio 2000-2004; la victimización directa, del 31% actual al 19%, tasa promedio del Barómetro de las Américas en el 2010; la percepción de inseguridad, del 54% actual al 40%, tasa promedio del Barómetro de las Américas en el 2010. En lo referido a la confianza en la Policía, esta debería pasar del 41% actual al 60%, también de acuerdo con el Barómetro de las Américas.

Al final del próximo gobierno, en el año 2016, deberían percibirse progresos similares en relación con la violencia familiar y de género, el consumo de drogas



y la violencia juvenil. Respecto a lo primero, el porcentaje de mujeres de 15 a 49 años de edad víctimas de violencia física por parte de su cónyuge en el último año debería reducirse del actual 14% a menos del 10%, porcentaje medido por las encuestas demográficas y de salud familiar. Las prevalencias de vida, año y mes del consumo de drogas legales e ilegales deberían mantener la tendencia decreciente que vienen experimentando desde el 2005, de acuerdo con los estudios epidemiológicos de CEDRO. En la medida en que no existen indicadores confiables para medir la envergadura del fenómeno de la violencia juvenil en términos del número de pandillas y de pandilleros a nivel nacional, se recomienda que el primer año se realice un estudio en profundidad, en todo el Perú, que sirva como línea de base; para ello, se puede tomar como referencia el realizado para Lima y el Callao en el 2008 por la Policía Nacional.

Para lograr estos objetivos, es perentorio fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), diseñado para articular los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno y de las instituciones públicas, privadas y no gubernamentales con capacidad de prevenir la violencia, perseguir el delito, atender a las víctimas, y rehabilitar y reinsertar a los infractores. Su diseño se nutre de un enfoque integral, multisectorial y local de la seguridad ciudadana. Se requiere una decidida voluntad política que se traduzca en dos acciones: que el ministro del Interior en persona asuma el mando del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), máxima instancia de conducción del Sistema; y que en las reuniones participen los titulares de las instituciones que lo integran. Lo mismo debe ocurrir con los comités regionales y municipales, que deben ser presididos personalmente por los presidentes regionales y los alcaldes, según corresponda.

Para su funcionamiento, el Sistema requiere una política pública, que se plasme en un plan de cinco años; un mapa de las instituciones que lo integran y de los servicios que brindan; un observatorio de la violencia y el delito, que incluya la sistematización de las buenas prácticas nacionales e internacionales; y por último, un fondo de financiamiento. La Secretaría Técnica debe ser la responsable de asistir al Consejo Nacional en su labor de dirección del Sistema, así como de gestionar los componentes ya descritos.

Primero, la labor del Sistema debe enmarcarse en un plan estratégico de cinco años que establezca la política de seguridad ciudadana del gobierno, los objetivos y las metas que se pretenden alcanzar, así como las responsabilidades que le corresponden a cada institución. La implementación del plan estratégico debe ser evaluada anualmente por el Consejo Nacional, que producirá un informe para ser presentado por el ministro del Interior ante el Congreso de la República a más tardar el 31 de marzo de cada año.

Segundo, el Sistema también debe elaborar un mapa institucional de la seguridad ciudadana en el país, en el que se identifique a todas las instituciones públicas, privadas y no gubernamentales con competencia en esta materia, precisando la responsabilidad que le corresponde a cada una y la manera como interactúan entre sí. Este mapa debe contar con información actualizada sobre los recursos humanos, presupuestales, logísticos y tecnológicos que manejan las instituciones públicas del Sistema, así como las organizaciones no gubernamentales y privadas, incluyendo las direcciones, correos electrónicos y números de teléfono de sus responsables. Debe, además, identificar los cuellos de botella en el funcionamiento del Sistema.

Tercero, la información es fundamental para comprender la inseguridad, la violencia y el delito, y formular medidas eficaces para enfrentarlos. También es relevante para la acción educativa y para generar compromisos ciudadanos que contribuyan a mejorar la seguridad. Por ello, constituye una tarea estratégica primordial la creación de un observatorio que permita generar información oportuna, confiable, representativa y útil a nivel de toda la ciudad.

Este observatorio debe tener las siguientes características: articular los sistemas de información existentes, que incluyen, entre otros, el policial, el municipal, el fiscal, el de medicina legal y el de salud pública; trabajar con fuentes primarias de datos; basarse en lo local para generar información nacional; tener un diseño modular, de manera que se desarrolle progresivamente; y solicitar a sus fuentes solo la información imprescindible. Debería, gradualmente, dar cuenta de los siguientes hechos: muertes violentas —como homicidios, suicidios, accidentes de tránsito y otras muertes accidentales—; lesiones que requieran hospitalización; delitos de alto impacto —como secuestros y robos de

viviendas y de establecimientos comerciales—; robos al paso y atracos, así como robos de vehículos y de autopartes; violencia familiar y de género; y violencia juvenil. El observatorio debe estar en condiciones de indicar dónde, cuándo y cómo ocurrió cada uno de estos hechos, así como quiénes fueron las víctimas y los victimarios (Gushiken 2010).

Además, el observatorio debería sistematizar las mejores prácticas nacionales e internacionales en seguridad ciudadana, con especial referencia a las diversas modalidades de prevención: la situacional, la social, la comunitaria y la cultura ciudadana.

Cuarto, el Sistema debería contar con fondos concursables para financiar, por un lado, la investigación aplicada en asuntos de seguridad; y por otro, las iniciativas locales de prevención, especialmente en violencia familiar y de género,<sup>87</sup> violencia juvenil<sup>88</sup> y consumo de drogas, así como en el fortalecimiento de servicios locales de justicia.<sup>89</sup> También podría pensarse en la creación de fondos que sirvan para compensar a los distritos más pobres y fortalecer sus políticas de seguridad local.

Para que el Sistema cuente con la capacidad profesional y técnica que le permita constituirse en el principal insumo de la política de seguridad ciudadana, se requiere que el Consejo Nacional mantenga una secretaría técnica integrada por pocos pero muy buenos funcionarios, altamente calificados y competentes, que sean debidamente remunerados por su labor y que estén blindados respecto a

---

87 Estos fondos permitirían, por ejemplo, que las principales comisarías de las provincias del país con mayores problemas de violencia familiar y de género cuenten con financiamiento para instalar módulos de atención a la mujer víctima, que tengan ambientes privados y personal capacitado. Ahí donde se requiera, se podrían implementar los servicios del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual: los Centros de Emergencia Mujer, las casas refugio, las redes de mujeres que ayudan a otras mujeres a salir de la violencia y el tratamiento psicológico para los agresores, entre otros. Los fondos también podrían destinarse a fortalecer las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

88 Estos fondos permitirían, por ejemplo, que las principales comisarías de las provincias del país con mayores problemas de violencia juvenil cuenten con financiamiento para instalar módulos especializados de atención a adolescentes infractores, que estén a cargo de equipos multidisciplinarios de profesionales especializados. También permitirían financiar iniciativas de prevención, rehabilitación y reinserción de pandilleros, así como replicar en las instituciones educativas el programa Escuelas para la Vida.

89 Estos fondos permitirían implementar, en las provincias que lo requieran, juzgados de paz letrados en las comisarías, programas municipales de asistencia pospenitenciaria y de ejecución de penas alternativas a la privación de libertad, así como casas de la seguridad y la justicia que integren los distintos servicios de seguridad ciudadana.

los vaivenes del quehacer político. Esta secretaría técnica tiene que trabajar de manera muy estrecha no solo con los actores del Sistema, sino también con la comunidad académica y universitaria.

En el ámbito operativo, se requiere mejorar la coordinación entre las instituciones del Sistema. Ello demanda un conjunto de medidas que incluyen la adecuación de las instituciones nacionales de la seguridad y la justicia a las jurisdicciones políticas; la profesionalización de los serenazgos y la articulación de sus esfuerzos en sus respectivas ciudades;<sup>90</sup> el fortalecimiento de las atribuciones de los alcaldes como presidentes de los comités locales de seguridad ciudadana;<sup>91</sup> y la definición de los alcances de la cooperación de la Policía con los municipios.

Esta última medida es responsabilidad del Congreso de la República, conforme lo dispone el artículo 197 de la Constitución. La cooperación implica que la Policía y los serenazgos adopten planes integrados, conducidos operativamente por el comisario bajo la responsabilidad política del alcalde; que los policías se incorporen gratuitamente a las unidades de serenazgo y a sus centros de información; que ambas instituciones integren sus sistemas de comunicación y de información delictiva; que se establezca un sistema estándar de denuncias; que se celebren reuniones semanales de coordinación tipo Compstat<sup>92</sup> para analizar la evolución de la incidencia delictiva y evaluar el desempeño de cada una de las instituciones, así como para planificar el despliegue de las acciones futuras; y que la Policía capacite a las juntas vecinales organizadas por los municipios (Costa y Romero 2010a: 118).

Es urgente revertir el casi absoluto abandono de la investigación criminal, especialmente frente a los delitos patrimoniales que ocurren en la vía pública —como los robos al paso—, que son los más numerosos. La capacidad de investigación

---

90 Al respecto, véase Costa y Romero (2010a: 126-127).

91 Sería conveniente que los alcaldes participaran en el nombramiento de los comisarios; evaluaran su desempeño y tuvieran la facultad de pedir su remoción. Véase Costa y Romero (2010a: 119 y 122-125).

92 Uno de los componentes de la estrategia de William Bratton cuando era jefe de la Policía de Nueva York consistió en el desarrollo del Sistema Integrado de Estadísticas Informatizadas, más conocido como Compstat por sus siglas en inglés. Este es un sistema de recojo de la información estadística cotidiana producida por las 76 comisarías de la ciudad con el detalle de las principales contravenciones, faltas y delitos ocurridos en la jurisdicción, así como del despliegue y las intervenciones policiales correspondientes. Esta información se traduce en mapas georreferenciados y en estadísticas regulares sobre la ocurrencia de hechos delictivos y las principales tendencias criminales en cada circunscripción (Costa 2007: 30).

de las comisarías es casi nula. Peor aún es su capacidad de recibir denuncias del público, que como no tiene confianza en la eficacia policial, solo se toma la molestia de denunciar aproximadamente una tercera parte de los delitos cometidos. Lo más probable es que este panorama explique las altísimas tasas de victimización y de percepción de inseguridad que experimentamos, así como la pobrísima credibilidad policial.

Es necesario adoptar un conjunto de acciones, como modernizar la infraestructura policial —especialmente de las comisarías— en términos informáticos y de telecomunicaciones. Esta medida facilitaría las denuncias del público y su procesamiento y análisis, generando las condiciones para responder de manera más eficiente tanto a la prevención como a la persecución de los hechos delictivos. La modernización debe incluir la interconexión de las unidades policiales y el desarrollo de bases de datos informatizadas a nivel nacional, que incluyan huellas dactilares y balística. Simultáneamente, se requiere que las unidades policiales accedan *on line* a las bases de datos de los serenazgos, de identificación de personas y de propiedades, entre otras.

Las comisarías deben contar con suficiente personal especializado y actualizado en investigación criminal, especialmente en el marco del nuevo modelo procesal penal. Esto requiere que la Policía asuma que la implementación de este modelo es un fenómeno irreversible, sin marcha atrás, y al que la institución debe adecuarse rápidamente. Existen recursos para ello a los que la Policía no está accediendo por una suerte de silencioso sabotaje interno. Urge un inmediato cambio de actitud, así como una mejora en la coordinación y el trabajo en equipo con el Ministerio Público.

Todas estas medidas deberían contribuir a que se adopte un nuevo enfoque de la investigación criminal, la llamada persecución estratégica del delito, que complementa el enfoque tradicional de la investigación del caso por caso con una apuesta por identificar patrones y organizaciones delictivas.

### 11.5 En lo institucional

Para responder con éxito a los desafíos descritos, se requiere, cuando menos, llevar a cabo rápidos procesos de reforma y modernización de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia. En la medida en que las propuestas de este libro se dirigen al próximo Ejecutivo, limitamos nuestras recomendaciones al Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el INPE.

El Ministerio del Interior debe convertirse en el gran líder y articulador de la política nacional de seguridad pública y ciudadana, así como en el conductor y supervisor de la Policía Nacional. Para ello, requiere que en los más altos cargos se nombre a profesionales competentes, que gocen de estabilidad en su puesto; asimismo, es necesario dar continuidad a las políticas durante los próximos cinco años. También es preciso que, en forma gradual, el Ministerio del Interior se dote a sí mismo de una planta permanente y estable de profesionales y especialistas en seguridad y en gestión de recursos, que se mantengan al margen de los constantes vaivenes políticos; únicamente así se podrá garantizar la continuidad del trabajo y asegurar una visión de largo plazo. Dos mecanismos deben contemplarse para hacer realidad estos propósitos en el más corto plazo; a saber, reclutar a altos funcionarios a través de *SERVIR* o mediante concursos públicos.

Es imperativo que la Policía Nacional recupere a la brevedad el terreno perdido en la prevención del delito, la investigación criminal y el mantenimiento del orden público, sus funciones principales. Para ello, sería conveniente garantizar una estabilidad mínima de dos años en el cargo para el director general.

Otras tareas urgentes son acabar con el actual régimen laboral y recuperar el carácter exclusivamente público del servicio policial en un plazo no mayor de tres años;<sup>93</sup> revisar, en el plazo de un año, el actual despliegue, que favorece

---

93 Es preciso que el Estado asuma la obligación de remunerar al efectivo policial en sus días de descanso o vacaciones, en reemplazo del particular que ahora lo hace. Si se considera que los efectivos policiales ganan en promedio 50 nuevos soles diarios por su servicio individualizado y este se ofrece como máximo 15 días al mes, tenemos que el costo anual de dicho servicio es, aproximadamente, 9 mil nuevos soles. Si se multiplica esa suma por los 101 725 efectivos con los que cuenta actualmente la Policía, el Estado requeriría alrededor de 916 millones de nuevos soles para hacerse cargo de esa obligación, lo que representó, en el 2010, el 18% del presupuesto del Ministerio del Interior. Es obvio que el Ministerio no podría asumir esta obligación de un año para otro; se propone, por ello, un cronograma de tres años: las actuales condiciones fiscales lo permiten y los

a las zonas más prósperas en detrimento de las más pobres, y establecer una nueva fórmula para determinar el número de efectivos asignados a cada distrito en función de la población, el territorio, la incidencia delictiva y las condiciones socioeconómicas; y por último, remitir al Congreso, en el primer año de la administración, un proyecto de ley de carrera que promueva el mérito, la iniciativa y la especialización profesional.

También requieren atención prioritaria la modernización de la gestión de los recursos y, por otra parte, la adecuación de la doctrina, la organización y las operaciones policiales al enfoque local de la seguridad. En relación con lo primero, se necesita, entre otras medidas, contratar a personal civil especializado en gestión y administración; incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que reduzcan al mínimo la corrupción administrativa; y tercerizar los servicios ajenos a la función policial, incluyendo la administración de los fondos de bienestar.

Los principales desafíos del INPE para los próximos cinco años son los siguientes: continuar con el plan de infraestructura 2006-2017 y ampliar la capacidad de albergue en, por los menos, 16 mil nuevas plazas; asumir el control integral de todos los establecimientos penitenciarios que aún se encuentran en manos de la Policía, y mejorar su presencia en los que están a su cargo, para lo cual requiere alrededor de 3 mil nuevos agentes de seguridad; y por último, ampliar su cobertura de tratamiento para lograr que el 60% de la población penal trabaje y que el 40% estudie.<sup>94</sup> También es imperativo que el INPE fortalezca su oferta de tratamiento en medio libre y desarrolle un programa de reinserción pospenitenciaria.

Es imprescindible frenar el deterioro de la seguridad en el Perú. Si no lo hacemos, la violencia y el delito detendrán nuestro crecimiento económico, estancarán las inversiones que son necesarias para hacerlo sostenible, socavarán nuestra precaria estabilidad política y seguirán siendo un obstáculo para desplegar nuestra competitividad en el mundo. Es urgente ponerse manos a la obra, con la confianza de que se trata de un objetivo perfectamente posible de alcanzar si se actúa con voluntad y decisión política.

---

desafíos de la seguridad lo exigen. Los efectivos policiales que abandonen el servicio individualizado también abandonarán el régimen de 24 por 24 y se incorporarán a una nueva jornada laboral de 8 horas diarias.

94 Actualmente, el 40% de la población penal trabaja y el 22% estudia.





**BASOMBRÍO, Carlos**

- 2004 «¿Municipalizar la Policía? Siete razones para oponerse». En Basombrió, Carlos; Gino Costa y otros. *Manejo y gestión del orden y la seguridad. De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, pp. 34-37.

**CAD CIUDADANOS AL DÍA y CIUDAD NUESTRA**

- 2010 *Evaluación ciudadana de la Policía y los serenazgos en el Perú*. Encuesta. Lima.

**CAPITAL HUMANO Y SOCIAL ALTERNATIVO**

- 2010 *La percepción de la trata de personas en el Perú*. Lima: CHS Alternativo.

**CARRIÓN, Julio y Patricia ZÁRATE**

- 2010 *Cultura política de la democracia en el Perú. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Lima: Vanderbilt University e Instituto de Estudios Peruanos.

**CASTRO, Ramiro y Alfonso ZAVALETA**

- 2004 *Epidemiología de drogas en la población urbana peruana 2003. Encuesta de hogares*. Monografía de investigación 23. Lima: CEDRO.

**CENTRO DE INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DEL ABUSO DE DROGAS (CEDRO)**

- 2010 *El problema de las drogas en el Perú*. Lima: CEDRO.

**COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR)**

- 2003 *Informe final*. Tomo II. Lima: CVR.

**CONDORI, Carlos y Abilio VERGARA (editores)**

- 2007 *Juventud, violencia y cultura*. Ayacucho: Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga.

**COSTA, Gino**

- 2011 «La inseguridad pública en las tres últimas décadas». En Luis Pásara (editor). *Perú ante los desafíos del siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- 2010a «Programa de Seguridad Ciudadana-Corporación Andina de Fomento (CAF)». Documento de trabajo.
- 2010b «Peru's Security Challenges». *Americas Quarterly*, Vol. 4, N.º 4, pp. 43-47.
- 2007 *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

**COSTA, Gino y Carlos BASOMBRÍO**

- 2004 *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**COSTA, Gino y Carlos ROMERO**

- 2010a *Inseguridad ciudadana en Lima. ¿Qué hacer?* Lima: Ciudad Nuestra.
- 2010b *Los serenazos en Lima. ¿Le ganan las calles a la Policía?* Lima: Ciudad Nuestra.
- 2008 «Medidas para enfrentar la corrupción en la Policía Nacional del Perú. Logros, dificultades y lecciones». En Ernesto López Portillo y Hugo Frühling (editores). *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*. México D. F.: Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) de México y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, pp. 217-251.

**COSTA, Gino; Carlos ROMERO y Rocío MOSCOSO**

- 2010 *Quién la hace en seguridad ciudadana*. Lima: Ciudad Nuestra.

**COSTA, Gino; Enrique YÉPEZ y Carlos ROMERO**

- 2008 *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*. Lima: Ciudad Nuestra.

**COSTA, Gino; Juan BRICEÑO y Carlos ROMERO**

- 2008 *La Policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra.

**DAMMERT, Lucía; Felipe SALAZAR, Cristóbal MONTT y Pablo A. GONZÁLEZ**

2010 *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**DE BELAUNDE, Javier**

2006 *La reforma del sistema de justicia. ¿En el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes*. Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado (IPESM).

**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

2010 *Reporte de la segunda supervisión nacional de comisarías 2010*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2009a *Reporte sobre el funcionamiento de los comités de seguridad ciudadana en el ámbito nacional en el 2009*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2009b *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú. Cinco áreas de atención urgente*. Serie Informes Defensoriales, Informe 142. Lima: Defensoría del Pueblo.

2008 *¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Serie Informes Defensoriales, Informe 132. Lima: Defensoría del Pueblo.

**DELMAS-MARTY, M.**

1986 *Modelos actuales de política criminal*. Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Justicia.

**DEL RÍO, María Luisa**

2011 «Duro golpe contra el abuso y la esclavitud». *El Comercio*, 20 de febrero, p. A-13.

**ESPINOZA, Olga y Luis FRANCIA**

2011 «Sistema penitenciario peruano: propuestas de política pública». Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.

**GUSHIKEN, Alfonso**

2010 «¿Por qué un observatorio del crimen y la violencia?». Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.

**GUSHIKEN, Alfonso; Gino COSTA, Carlos ROMERO y Catherine PRIVAT**

2010 *¿Quiénes son asesinad@s en Lima? ¿Cómo, cuándo y por qué?* Lima: Ciudad Nuestra.

**INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL)**

2009 *Área de Seguridad Ciudadana: lo mejor de IDL-SC*. Lima: IDL.

**INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (IOP-PUCP)**

2010 *Encuesta nacional urbana-rural. Intención de voto 2011. Estado de la opinión pública, año V*. Lima: PUCP.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)**

2010 *Perú. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009. Visión nacional y departamental*. Lima: INEI.

2000-2010 *Compendios estadísticos*. Lima: INEI.

2009a *Perú. Estimaciones y proyecciones de población por departamento, sexo y grupos quinquenales de edad 1995-2025*. Lima: INEI.

2009b *Perú. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2007-2008*. Lima: INEI.

2007 *Perú. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. ENDES Continua 2004-2006*. Lima: INEI.

**INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO (INPE)**

2010 *Políticas penitenciarias 2010-2011*. Lima: INPE.

2007 *Plan estratégico del Instituto Nacional Penitenciario para el período 2007-2011. Resumen ejecutivo*. Lima: INPE.

**INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES**

2009 *World Prison Population List*. Octava edición. Londres: King's College London.

## INTERNATIONAL CRISIS GROUP

2008 «Latin American Drugs I. Losing the Fight». *Latin America Report* 25. Bogotá- Bruselas.

## IRIARTE, Carlos

2010 «Seguridad, una tarea conjunta». *El Comercio*, 1 de septiembre, p. A-4.

## JOFRÉ, René

2007 «La experiencia de la institucionalidad en seguridad ciudadana: el caso chileno». En *Seguridad pública en los países del Cono Sur. Los desafíos institucionales*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 115-145.

## MASÍAS, Carmen

2010 «La problemática de la comercialización y el consumo de drogas en Lima Metropolitana». Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.

## MINISTERIO DEL INTERIOR (MININTER)

2010 *Boletín Estadístico Informativo Mensual*, N.º 3, Lima, abril.

2009 *Tendencia de la población policial 2008*. Lima: Oficina General de Planificación.

2002 *Informe final de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*. Lima: MININTER.

## OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD) y COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (CICAD-OEA)

2009-2010 *Información para el diseño de las estrategias nacionales y regionales sobre la problemática de drogas en jóvenes. Información subregional sobre uso de drogas en población escolarizada. Segundo estudio conjunto*. Lima: ONUDD.

2008 *Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión. Primer estudio comparativo sobre drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años*. Lima: ONUDD.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (ONUDD) y COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS (DEVIDA)

2010 *Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2009*. Lima: ONUDD.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) y MOVIMIENTO EL POZO

2005 *Trata de mujeres para fines sexuales comerciales en el Perú*. Lima: OIM y Movimiento El Pozo.

OTRA MIRADA

2010 *Otra Mirada. Análisis y propuestas de política*. Edición 15, año 2, Lima.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

2001-2010 *Anuarios estadísticos 2000-2009*. Lima: Estado Mayor General.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2010 *Perú: Informe sobre desarrollo humano 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Parte I: «Las brechas en el territorio». Lima: PNUD.

2006 *Costa Rica: venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe nacional de desarrollo humano 2005*. San José: PNUD.

RAMOS, Miguel

2006 *Masculinidades y violencia conyugal. Experiencias de vida de hombres de sectores populares de Lima y Cusco*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

ROSAS, María Isabel y Mery VARGAS

2010a «¿Cómo reducir la violencia familiar y de género en el Perú? Breve diagnóstico y propuestas». Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.

2010b «¿Cómo reducir la violencia familiar y de género en Lima? Breve diagnóstico y propuestas». Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.

**ROSPIGLIOSI, Fernando**

- 2004 «¿Serenazgo solución?». En Carlos Basombrío, Gino Costa y otros. *Manejo y gestión del orden y la seguridad. De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL), pp. 38-40.

**SIERRALTA, Ximena**

- 2010 «Agenda de corto y mediano plazo para el Ministerio del Interior». Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.

**SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (SINASEC)**

- 2010 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2011*. Lima: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).
- 2009 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2009*. Lima: CONASEC.
- 2006 *Estudio de victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo*. Lima: SINASEC.

**UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP)**

- 2010 *Human Development Report 2010*. New York: UNDP.

**UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC)**

- 2010 *World Drug Report 2010*. Viena: UNODC.

**UNITED STATES OF AMERICA-DEPARTMENT OF STATE**

- 2010 *Trafficking in Persons Report*. 10<sup>th</sup> Edition. Washington D. C.: Department of State.

**VARGAS, Rubén**

- 2011 «Hoja de ruta para enfrentar el problema del tráfico ilícito de drogas en el Perú». Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.
- 2010 «La situación actual y las perspectivas del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso». Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.

**VILLANUEVA, Rocío**

- 2009 *Homicidio y feminicidio en el Perú. Setiembre 2008-junio 2009*. Lima: Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público.

**WORLD ECONOMIC FORUM (WEF)**

- 2010 *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Ginebra: WEF.  
2009 *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Ginebra: WEF.  
2008 *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Ginebra: WEF.

**ZAVALETA, Alfonso y Viviana RAMIRO CASTRO**

- 2008 *Epidemiología de las drogas en la población urbana peruana 2007. Encuesta de hogares*. Monografía de investigación 25. Lima: CEDRO.  
2006 *Epidemiología de las drogas en la población urbana peruana 2005. Encuesta de hogares*. Monografía de investigación 24. Lima: CEDRO.



## Páginas web consultadas

CAD Ciudadanos al Día: <[www.ciudadanosaldia.org](http://www.ciudadanosaldia.org)>.

Capital Humano y Social Alternativo (CHS): <[www.chs-peru.com](http://www.chs-peru.com)>.

*Caretas*: <[www.caretas.com.pe](http://www.caretas.com.pe)>.

Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO): <[www.cedro.org.pe](http://www.cedro.org.pe)>.

Ciudad Nuestra: <[www.ciudadnuestra.org](http://www.ciudadnuestra.org)>.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA): <[www.devida.gob.pe](http://www.devida.gob.pe)>.

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC): <<http://conasec.mininter.gob.pe/>>.

Congreso de la República: <[www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)>.

Defensoría del Pueblo: <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

*El Comercio*: <[www.elcomercio.pe](http://www.elcomercio.pe)>.

*El Peruano*: <[www.elperuano.pe](http://www.elperuano.pe)>.

*La República*: <[www.larepublica.pe](http://www.larepublica.pe)>.

*Perú.21*: <[www.peru21.pe](http://www.peru21.pe)>.

Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DICSCAMEC): <[www.dicscamec.gob.pe](http://www.dicscamec.gob.pe)>.

Inforegión: <[www.inforegion.pe](http://www.inforegion.pe)>.

Instituto de Defensa Legal: <[www.idl.org.pe](http://www.idl.org.pe)>.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): <[www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)>.

Instituto Nacional Penitenciario (INPE): <[www.inpe.gob.pe](http://www.inpe.gob.pe)>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): <[www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)>.

Ministerio de Justicia (MINJUS): <[www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)>.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES): [www.mimdes.gob.pe](http://www.mimdes.gob.pe).

Ministerio del Interior (MININTER): [www.mininter.gob.pe](http://www.mininter.gob.pe).

Observatorio Colombiano de Drogas: <http://odc.dne.gov.co/>.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Perú y Ecuador: [www.unodc.org/peruandecuador/es/index.html](http://www.unodc.org/peruandecuador/es/index.html).

Policía Nacional del Perú (PNP): [www.pnp.gob.pe](http://www.pnp.gob.pe).

*Semana Económica*: [www.semanaeconomica.com](http://www.semanaeconomica.com).

Superintendencia de Banca y Seguros (SBS): [www.sbs.gob.pe](http://www.sbs.gob.pe).

World Economic Forum: [www.weforum.org](http://www.weforum.org).



Este libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos de  
Francisco Borjas Manco  
Calle Jaén 263, Barranco  
Teléfono (511) 247-0287  
Febrero del 2011

CONSEJO CONSULTIVO DE

CIUDAD NUESTRA

Hugo Acero, *Bogotá*

Fernando Carrión, *Quito,*  
*Facultad Latinoamericana de Ciencias*  
*Sociales (FLACSO) Ecuador*

Adriana de Almeida Lobo, *México D. F.,*  
*Centro de Transporte Sustentable*

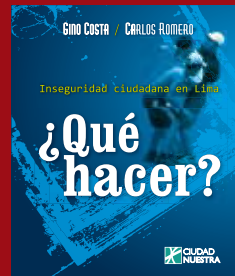
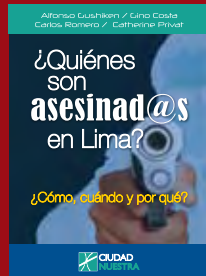
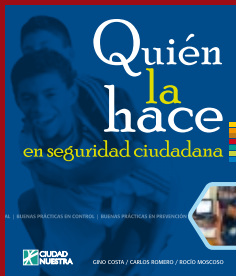
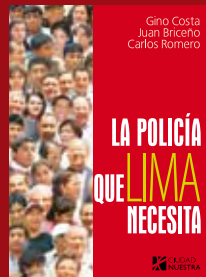
Luis Gutiérrez, *Washington D. C.,*  
*EMBARQ-World Resources Institute*

Enrique Jacoby, *Washington D. C.,*  
*Organización Panamericana de la Salud*

Liliana Miranda, *Lima,*  
*Foro Ciudades para la Vida*

Augusto Ortiz de Zevallos, *Lima*

Juan Tapia, *Lima,*  
*Centro de Investigación y de Asesoría del*  
*Transporte Terrestre*



OPEN SOCIETY INSTITUTE  
(ZUG)



ISBN: 978-612-45390-5-3

